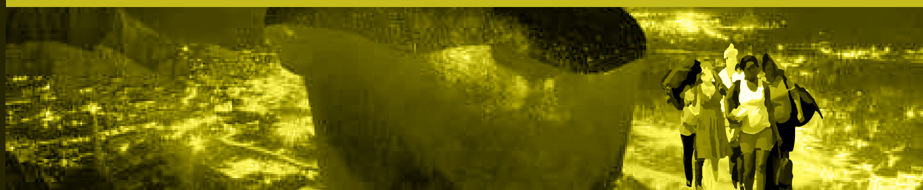
COLECCIÓN **GRUPOS DE TRABAJO**



Serie Movimientos sociales y territorialidades

LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN AMÉRICA LATINA

SOCIEDAD, LEGISLACIÓN Y DESAFÍOS EN UN MUNDO COMPLEJO

Loreto Correa Vera
[Ed.]

Ediciones UNAULA

CLACSO

LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN AMÉRICA LATINA

La migración intrarregional en América Latina: sociedad, legislación y desafíos en un mundo complejo / Loreto Correa, Vera, editora. Medellín : Ediciones UNAULA, CLACSO, UNVM, 2020. 352 páginas

ISBN : 978-958-5495-46-3

I. 1. Migración. 2. Migración - América Latina. 3. Migración - Investigación científica - América Latina. 4. Migración - Políticas públicas - América Latina. 5. Migración - Legislación - América Latina. 6. Migración - Costa Rica. 7. Migración - Panamá. 8. Migración - Chile. 9. Migración - Bolivia. 10. Migración interna - América Latina. 11. Migración - Aspectos sociales - América Latina. 12. Problemas sociales - América Latina. 13. Emigración e inmigración -América Latina II. 1. Loreto Correa, Vera, editora.

304.809
M636

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Migraciones / Sociedad / Legislación / Estado /Políticas Públicas / Fronteras / Discriminación / Pobreza / Desigualdad / América Latina

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Colección Grupos de Trabajo

LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN AMÉRICA LATINA

SOCIEDAD, LEGISLACIÓN Y DESAFÍOS EN UN MUNDO COMPLEJO

Loreto Correa Vera
(Editora)

Ediciones UNAULA

CLACSO

Serie Libro Resultado de Investigación

La presente obra se deriva de la investigación "Estigmatizados, violentados y encarcelados", en el campo temático Violencia y Seguridad Ciudadana del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, entre 2016 y 2019 y proyecto 2019 29-000029 financiado por CLACSO y UNAULA

Ediciones UNAULA
Marca registrada del Fondo Editorial UNAULA
La migración intrarregional en América Latina:
sociedad, legislación y desafíos en un mundo complejo
Loreto Correa Vera

Primera edición: diciembre de 2020

ISBN: 978-958-5495-46-3
Hechos todos los depósitos que exige la Ley

Edición:
Fondo Editorial Unaula
Corrección:
Ana Agudelo de Marín
Diagramación e impresión:
Editorial artes y letras S.A.S.

Hecho en Medellín - Colombia

Universidad Autónoma Latinoamericana
Cra. 55 No. 49-51 Medellín - Colombia
Pbx: [57+4] 511 2199
www.unaula.edu.co

CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Pablo Vommaro - Director de la colección
CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory - Gestión Editorial
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanny Daza, Teresa Arteaga, Cecilia Gofman, Natalia Gianatelli y Tomás Bontempo

La migración intrarregional en América Latina: sociedad, legislación y desafios en un mundo complejo (Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2021).
ISBN 978-958-5495-46-3

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Asdi

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Migrar forma parte de una realidad de las civilizaciones y los pueblos a lo largo de la historia. Durante siglos, desde la ocupación de los continentes, las poblaciones buscaron lugares con naturaleza hospitalaria, agua, animales y refugio. Con los tiempos y la sedentarización, los distintos grupos humanos se asentaron en los más diversos parajes y pasaron de las formas más simples a las más complejas. El asentamiento humano y la condición de bienestar de las sociedades están directamente ligados a la noción de movilidad humana, y ello es lo que condujo a la formación de las sociedades urbanas y de los Estados en sus distintos modos de organización.

Siempre han sido las migraciones motivo de conflicto. Lo fueron en la antigüedad romana a propósito de la incorporación de las tribus germanas; ocurrió con el desplazamiento de pueblos completos en época de los mongoles, de los turcos, y, sin duda, en el periodo renacentista a propósito de los descubrimientos.

En los siglos XIX y XX, las migraciones comenzaron una dinámica transcontinental a raíz de los resultados del desplazamiento de poblaciones por la industrialización y, sobre todo, con motivo de la ocupación territorial, a propósito del colonialismo de las grandes potencias en lugares lejanos a su centro político. Este fue el caso de las migraciones en el contexto de la Commonwealth, las guerras en China o de la ocupación de Oriente Medio, ya fuera por franceses o ingleses.

En el siglo XX, los grandes episodios migratorios se relacionaron con los efectos devastadores de las guerras mundiales o con los efectos económicos de la ausencia de trabajo en distintos centros poblados. Las crisis económicas y, particularmente, las amenazas políticas de los Estados autoritarios determinaron flujos de población cada vez más recurrentemente en Asia y África. En tanto que Europa, América y Oceanía fueron espacios de destino de masas migratorias que, por las razones que fueran, tuvieron necesidad de desplazarse en miles o millones hacia otros lugares que les brindaran seguridad de estadía y oportunidades de asentamiento. En ese marco, los contextos de las sociedades de acogida no fueron ni más ni menos tolerantes con los contingentes migratorios, que lo que la sociedad de acogida tenía como constructos societales propios.

En efecto, si los desplazamientos tenían sustratos proeuropeizantes, como por ejemplo se advierte en países como Brasil o Argentina, las sociedades de acogida y sus Estados permitieron el ingreso, estadía y asentamiento sin mayores dificultades a contingentes europeos. Si, por el contrario, en los polos de atracción de población se esperaba mano de obra esclava o semiesclava, como en Perú o Colombia, las sociedades de acogida permitieron el asentamiento y, en muchos casos, la explotación de poblaciones de origen asiático o africano, según fuera el mecanismo de obtención de mano de obra o de llegada de migrantes. Este fue el caso de Perú, y de algunos países de Centroamérica y el Caribe. En todos los lugares de llegada de población de origen externo, prevalecieron los imaginarios y los prejuicios precedentes, así como una mirada de superioridad hacia contingentes europeos. Este privilegio de color en la migración es manifiesto en las primeras políticas migratorias de Argentina y Chile hacia mediados del siglo XIX, pero con el tiempo fue común que la mixtura racial se asociase a un mestizaje no deseado o bien a un blanqueamiento muy anhelado de las sociedades de acogida.

Desconocer estos procesos y revisar las migraciones latinoamericanas actuales sin reconocer los sustratos culturales subyacentes resulta un mecanismo común en los tiempos que corren para dar respuestas ideologizadas a las medidas de control, definición y recomendación de las políticas migratorias latinoamericanas, objeto del presente libro. Nadie podría negar que numerosas poblaciones en el tiempo contemporáneo se desplazan en busca de mejores oportunidades. Hoy, más que tierras y lugares de asentamiento, las poblaciones buscan seguridad y espacios de desarrollos de potencial. Por ello, las migraciones han sido y son motores para el desarrollo social y económico en los países.

En los años ochenta y noventa del siglo xx, en un contexto europeo, prefirió hablarse de movilidad humana. En la práctica, los acuerdos de Schengen permiten y buscan la movilidad y el flujo de personas en el espacio europeo. Pero éste es el único caso en el mundo donde un grupo de países ha concluido en la necesidad de facilitar la movilidad de personas y, sobre todo, el libre desplazamiento de bienes y recursos, porque se consideró un marco regulatorio común, debido a que se atribuía una similitud de desarrollo tal que era positivo que un italiano se fuera a estudiar a Alemania o que un francés pudiera poner su empresa en España o Portugal.

Sin embargo, esta condición única de la Unión Europea, a partir del Tratado de Maastricht, no se refleja en ningún otro polo de atracción migratorio del mundo. En efecto, lugares tan diversos como Australia, Estados Unidos y muchos países asiáticos han visto con preocupación que la llegada de migrantes "podría" llevar a conflictos en el desarrollo de los países. Al respecto, existen tres categorías de estigmatización de los migrantes; se los ve:

1. Como posibles competidores de mano de obra local.
2. Como agentes de negritud o de peligro de mestizaje en sociedades eminentemente clasistas o racistas en su sustrato político histórico.
3. Como posibles causantes de conflictividad social por motivos religiosos o culturalmente disruptivos en sociedades tradicionales de raigambre agrícola o industrial.

En este contexto, a finales del siglo xx y principios del xxi se instaló en algunos países un discurso contrario a los movimientos migratorios y se impusieron restricciones a su libre ingreso. Para algunos grupos de presión en los Estados, esto respondería a visiones ultranacionalistas derivadas del periodo colonial que buscan apuntar a las fisuras del capitalismo decadente y a la crisis económica que se desprende de este modelo. Sin embargo, tal mirada es superficial, pues omite deliberada e ideológicamente la comprensión de los procesos políticos que se encuentran detrás de los países que estimulan la migración por omisión; esto es, países que, por la falta de gobernabilidad o por la ausencia de paz interna, propician la migración, porque simplemente aplican medidas políticas, económicas y sociales que derivan en devastadoras consecuencias para sus propias sociedades o donde muchos deciden irse porque la vida en el país de origen, su democracia o las posibilidades de trabajo son escasas, mínimas o

insostenibles. Esto es lo que viene ocurriendo en América Latina en la última década y lo que da motivo a este libro que presentamos en CLACSO.

En efecto, la mirada sobre la contención de las migraciones como un subterfugio de control a la llegada de grandes masas de población, reduce el análisis a querer encontrar responsables sobre medidas que apuntan a disminuir los flujos migratorios. En esa línea, no se discuten las políticas de integración necesarias o la madurez que deberían ir adoptando deliberadamente las sociedades, sino que se apunta con el dedo a la restricción que hace el Estado de manera directa; ese es un extremo. En el otro extremo están definiciones claramente alarmistas de carácter racista, o bien de lo perjudicial que es la llegada de mano de obra poco calificada. En el medio del debate se encuentran observaciones más moderadas que buscan minimizar los costos de una creciente llegada de personas, quienes, sin importar su lugar de origen, necesitan de políticas de acogida efectivas porque salen huyendo de sus países por motivos estructurales sistémicos relacionados con desplazamientos forzosos (personas que huyen de espacios controlados por las FARC, por las maras centroamericanas o por las guerrillas en Perú), la pobreza estructural en regiones marginales o periurbanas de los países (brasileros que se instalan en Paraguay, bolivianos de Potosí, ecuatorianos de la costa a Colombia), o bien, directamente por falta de oportunidades en esquemas autoritarios de gobierno con alta probabilidad de violencia política o escasez de oportunidades laborales (migración de cerebros de argentinos, venezolanos, cubanos, dominicanos, haitianos, en distintos momentos de los últimos cuarenta años). En la trastienda de estos dramas humanos, todos y cada uno de ellos se exponen muchas veces a la trata de personas, bandas criminales que operan como agentes coadyuvantes de corrupción gubernamentales en la obtención de documentación migratoria, abandono, pérdida de círculo familiar y desarraigo.

Toda esta situación solía tener ventanas estrechas en otras épocas en las que ni la sociedad de la información, de redes sociales o la globalización existían. Porque, claramente, las migraciones en el siglo XXI, además de tener causas, tienen medios de transporte y facilidades de movimiento nunca vistos en la historia de la humanidad y una factibilidad real de producirse, ya sea por vía terrestre, marítima o aérea. Visto de este modo, la normativa de protección y refugio proporcionada en el contexto de Naciones Unidas no sólo se ve como atrasada, sino altamente conflictiva frente a los deseos —legítimos, por cierto— de mantenimiento de la soberanía territorial y de protección de los intereses nacionales, cuando no inaplicable por falta de institucionalidad o recursos en los distintos países de la región.

A lo anteriormente señalado, se suma la violencia que apela a la discriminación, a cualquier atisbo de medidas que imaginen la apertura o el cierre parcial de fronteras, a la identificación de derechos de más o de menos para migrantes, así como cualquier mecanismo que permita identificar colectivos más o menos bienvenidos en los países receptores. En la vereda opuesta están las exageraciones respecto a la llegada de millones de migrantes si no se hace algo para impedirlo, o de miles, si es que nos restamos o no del Pacto Global (2018) por las migraciones. La migración en el contexto global, desde 1970, enfrenta grandes cambios. El movimiento poblacional mundial se ha convertido en uno de los rasgos distintivos de la globalización. El fenómeno de la migración en masa en el mundo globalizado no puede ser tratado sólo como una problemática política de los países, sino que exige una aproximación multidimensional, multidisciplinaria desde los muchos factores que acompañan la migración y de los derechos humanos que se ven conculcados, esto por los efectos colaterales que genera en las sociedades emisoras, en las receptoras y por los cambios culturales que acarrea el proceso. En este sentido, las estructuras demográficas, económicas y sociales de los países implicados se ven inevitablemente transformadas por el fenómeno global.

Sin embargo, las críticas van desde lo nocivo e incentivador que puede ser el control migratorio, hasta las condiciones que llevan a los ciudadanos a migrar, entroncándose en temas como el derecho al refugio y la salvaguarda de los derechos humanos en el tránsito de una nación a otra. El esquema de crítica en este marco ha terminado por relacionarse con las posturas políticas o de sectores políticos más conservadores o de izquierda, siguiendo maniqueamente la idea de que si se está a favor de la migración se es progresista, moderno y acorde con los tiempos que corren; en tanto que si se apunta a alguna restricción en la materia, es porque se trata de una postura conservadora en la línea republicana de los Estados Unidos o en alguna de sus derivadas.

Por estas razones, la obra que presentamos llama a la necesaria reflexión sobre lo que está ocurriendo en distintos países de América Latina en materia migratoria y acude a los ejemplos de política pública, debate, estudio de caso y situaciones que acompañan la migración latinoamericana. Así, los distintos capítulos de este libro conocen de problemáticas que están en contextos específicos y, en algunos, internacionales, pero particularmente ponen el acento en la política pública que se encuentra interpelada por el fenómeno migratorio reciente en que confluyen la estigmatización, la violencia y el encarcelamiento. Esperamos que el texto sea un referente crítico de los aciertos, errores y deudas en la materia en nuestro continente.

LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN AMÉRICA LATINA: SOCIEDAD, LEGISLACIÓN Y DESAFÍOS EN UN MUNDO COMPLEJO

En el resultado del grupo de trabajo "Estigmatizados, violentados y encarcelados", hemos puesto atención a dos segmentos de la problemática migratoria: la estigmatización y la violencia. Es, en esos aspectos, que los estudios que se presentan a continuación se introducen en la legislación vigente en los países, las políticas públicas en la materia, las diversas contradicciones y la institucionalidad con la que se enfrenta la migración latinoamericana en la región.

Y en ese sentido, de forma sugerente hemos hecho un barrido de frases importantes que circularon en las aulas que tuvieron a bien acoger nuestras reuniones. Aquí colocamos algunas de ellas:

a. Las migraciones en América Latina han encontrado a los Estados latinoamericanos en pañales en la última década.
b. Las migraciones son actualmente un tema más de movilidad de personas, que de migraciones definitivas.
c. La intersectorialidad y la regulación de la movilidad de personas son fundamentos esenciales para una migración segura en la región.
d. La gestión migratoria priva a muchos de sus derechos más esenciales. Este no es un tema de derechos humanos, es de derechos a secas.
e. Mucho se discute sobre el costo de la migración, pocos hablan de los beneficios.
f. Lo que los migrantes de todas partes piden es lo básico: "Dame el permiso y déjame trabajar".
g. Existe una gran confusión entre la seguridad y el tema migratorio y de la confusión se ha pasado al solapamiento del tema.
h. Hay que "desmigracionalizar" el tema delictivo en los países. La tendencia a la securitización del tema migratorio lleva a la estigmatización territorial.
i. Chile se ha quedado en la gobernabilidad de la migración, pero no ha abordado la gobernanza de ésta.
j. Algunos países privilegian ópticas de seguridad y otros de enfoques de derechos en materia migratoria; en el medio, la gente se moviliza igual.
k. Panamá carece de políticas públicas en materia migratoria.
l. En los últimos años, la migración peruana ha realizado algunos aprendizajes: es una migración que no espera nada.
m. La migración peruana reciente es provinciana y femenina, por ello ha generado unos bolsones muy complejos en lo familiar.
n. En el análisis de la migración existen elementos transversales y

realidades locales que alteran la relación con el migrante.

o. La memoria opera como un dispositivo que acompaña los procesos: en el caso de las migraciones la memoria es muy incipiente.

Estas afirmaciones permiten observar una problemática que además de ser compleja es holística. Abarca todos los segmentos de la vida social y tiene una cantidad de dimensiones transversal en ciencias sociales. Por ello, este libro es una selección de aquellos estudios que fueron completados por sus autores con el único ánimo de dar cuenta de la complejidad y presentar vacíos, omisiones y temas pendientes de los países de la región. Sin la pretensión de abarcar todos los temas, se busca presentar estudios en los que se dice con franqueza lo que se ha avanzado en materia migratoria y lo que está pendiente.

En la primera parte del libro se consigna el resultado de los trabajos presentados en la primera reunión del grupo de trabajo realizada en agosto del 2017, en la Universidad Alberto Hurtado de Chile. La segunda parte del texto corresponde a los resultados de investigación del segundo año del grupo de trabajo, que concurrieron con ocasión de la 8.ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, en el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico en Buenos Aires, noviembre del 2018.

En ese marco, la idea es presentar un panorama de procesos y situaciones vinculados a la migración. El libro, dividido de acuerdo con un plan de investigación que integra temáticas de carácter conceptual, estadístico y político administrativo para el primer año de trabajo colectivo en estudios de caso de la región, revisa estrechamente Costa Rica, Panamá, Chile y Bolivia. La segunda parte del libro, orientada a los efectos de la migración intrarregional en el continente, con sus luces y sombras, distingue aportes para los casos de Chile, Argentina, Costa Rica y Colombia.

Empezando por una mirada de conjunto, Alejandro Salas se interroga si las migraciones son o no una amenaza a la seguridad. Debate que sigue estando presente en las innumerables medidas de restricción o control migratorio en América Latina. A lo largo de su texto, el autor reflexiona sobre las características de las amenazas en seguridad; Salas pone en valor la importancia de dimensionar las amenazas, y concluye que la migración no representa amenaza alguna a los Estados. Carlos Murillo realiza un análisis acerca de las condiciones de la migración en Costa Rica y sus principales aristas vinculadas a la seguridad de aquel país; llama la atención en el texto de Murillo la importancia que reviste la estigmatización de la migración en un país en el que los números demuestran un alza constante en la última década.

Aracelly Camacho de Casanova, exdirectora del Servicio Integrado de Investigación Criminal de Panamá, destaca en su estudio el crisol de nacionalidades que configura el movimiento migratorio panameño y demuestra en el texto la importancia de la institucionalidad en la materia. En un análisis de carácter histórico reciente, Loreto Correa revisa las particularidades de la migración en el caso chileno; con una legislación anticuada y de los años setenta, Chile se enfrenta en la actualidad a un aumento extraordinario de la cantidad de migrantes dentro de sus fronteras entre el año 2017-2019. El proceso, detenido en el Congreso, esperando su avance, mantiene en vilo a más de un millón de personas. En la misma línea, los textos de Joaquín Chacín y Theo Roncken abordan los datos que emergen para Bolivia y la complejidad del manejo de las estadísticas del país en la materia. Finaliza esta primera parte del libro, que da cuenta de las investigaciones del primer año del grupo de trabajo, con la revisión del caso de una ciudad intermedia de Chile, Concepción. Cristian Medina explica las dificultades de los migrantes en aquella ciudad, revelando las condiciones que debe resolver el Estado para que los recién llegados tengan herramientas que les permitan insertarse en la sociedad de acogida.

La segunda parte del libro se inicia con un texto introductorio de Alejandro Salas sobre el dilema moral o ético de la migración, en un ensayo que pone en contexto la discusión en Chile. Loreto Correa retrata lo que ha sido un año clave en materia migratoria para el mismo país; la historiadora retrata los vaivenes políticos de una reforma y pone en contexto los principales dilemas que enfrenta la política pública. María Eugenia Cruset, investigadora de temas migratorios en Argentina, retrata uno de los aspectos menos trabajados hasta aquí por la literatura: el efecto de las migraciones en materia electoral; Cruset remarca los casos de italianos y paraguayos en la Argentina. En una mirada de conjunto, también referencial para los estudios migratorios regionales, Carlos Murillo describe lo que está ocurriendo en Centroamérica; asimismo, desde una perspectiva teórico-crítica, observa las condiciones demográficas y los nexos entre migración y criminalidad. Para terminar este libro, se plantean dos capítulos sobre Colombia: el primero, de José Fernando Valencia, sobre cómo comprender el fenómeno para el caso colombiano, y el segundo, que pone en un contexto de tiempo presente, de manera exploratoria, lo que ocurre con los niños y adolescentes migrantes en Medellín.

Antes de concluir la presentación, agradecemos a todos los autores, invitados e integrantes del grupo de trabajo, pero, sobre todo, a clacso —en los esfuerzos de Pablo Vommaro y Alessandro Lotti—, por el apoyo a las dos reuniones desarrolladas del grupo y en la gestión de

la publicación. Sin duda, la confianza y el acompañamiento han sido un estímulo extraordinario para la conclusión de la obra. Esperamos que la contribución ponga en perspectiva el desafío que representa el fenómeno migratorio intrarregional, sus relaciones y efectos en América Latina.

La Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA, y su Fondo Editorial, publican el texto como aporte a los estudios interdiciplinarios.

Loreto Correa Vera
Coordinadora del grupo de trabajo:
"Estigmatizados, violentados y encarcelados"

INTRODUCCIÓN

El libro libro *La migración intrarregional en América Latina: sociedad, legislación y desafíos en un mundo complejo* es producto de la investigación realizada por el grupo de trabajo “Estigmatizados, violentados y encarcelados”, en el campo temático Violencia y Seguridad Ciudadana del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, entre 2016 y 2019. El grupo inicialmente estaba compuesto por los investigadores Alex Hincapié de Colombia, Augusto Vitale de Uruguay; Bertha García de Ecuador, Bibiana Escobar de Colombia; Carlos Murillo de Costa Rica, Carolina Sampó de Argentina, Cecilia Della Penna de Argentina, Joaquín Chachín de Bolivia, Theo Roncken de Bolivia, José Clemente Lasso de Panamá, Roberto González de Argentina, Shirley Gotz de Chile y Loreto Correa de Chile.

Sin embargo, la trayectoria de la vida académica de varios de sus integrantes atrajo a otros importantes académicos de prestigiosas universidades y centros en las reuniones, quienes con gran interés destinaron parte de su tiempo en la elaboración de investigaciones patrocinadas por sus universidades de origen. A partir de ello, el grupo recibió aportes de importantes académicos a quienes agradecemos sus valiosas discusiones sobre el carácter de la migración regional en momentos recientes de la historia latinoamericana. Por ello, valoramos la participación de Alejandro Salas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Carolina Steffoni de la Universidad

Alberto Hurtado y Lucía Dammert de la Universidad de Santiago de Chile, quienes nos acompañaron en la reunión de Santiago de 2016. Asimismo, agradecemos la presentación de un texto fundamental de Carlos Garrido de la Calleja con un estudio de caso ineludible sobre mexicanos. En este caso referido a la frontera con Estados Unidos, uno de Aracelly Camacho de Casanova que suma un aporte al caso de Panamá y el de Cristian Medina que estudia el caso de la segunda ciudad de importancia en Chile, Concepción. Un estudio regional que se suma, a los de Bolivia en materia más local dentro de la obra.

La metodología utilizada en las investigaciones fue principalmente de carácter cuanti y cualitativo, con la combinación de varias estrategias, como los grupos de discusión determinados dentro de CLACSO, los cuales fueron realizados en los diferentes encuentros y seminarios, que se sumaron al trabajo individual de los autores, que incluyó estudios de caso, investigación documental hermenéutica con análisis crítico del discurso y apoyada en algunos casos en historias orales y observación participante, además de utilizar técnicas cuantitativas desde los análisis estadísticos.

Para tal desarrollo se llevó a cabo un cronograma de trabajo de treinta y seis meses, en el cual se propuso realizar durante el primer año la revisión de los flujos migratorios de la última década, evaluando los marcos legales, tanto nacionales como internacionales, en la región latinoamericana, y determinar asimismo el rol de los medios de comunicación en la estigmatización de aquellos que migran de país en país, todo lo cual contribuyó a establecer cuáles fueron las políticas públicas puestas en marcha y sus efectos. De allí se trabajó la vinculación de los migrantes a las políticas públicas, sociales, educativas, jurídicas y culturales, teniendo en cuenta problemas como la estigmatización, la xenofobia, la delincuencia, el control y las políticas de criminalización. Luego en la trayectoria de los estudios se procedió a observar la violencia institucional, que evidencia su actuar en la situación carcelaria a la que se ven sometidos los extranjeros en los diferentes países latinoamericanos, tema que no está incluido en la obra, por la disparidad de resultados regionales. Es por ello que la investigación se centró en los objetivos de visualizar la magnitud y los flujos migratorios dentro y fuera de los Estados, sobre los marcos regulatorios que tienen incidencia en cada país, el rol de los medios de comunicación nacionales y extranjeros, las políticas públicas implementadas, las comunidades educativas alrededor de la protección de derechos, la estigmatización del migrante, la institucionalidad frente a la problemática, la violencia institucional que se genera, las condiciones de la población carcelaria migrante. Para lo anterior se realizaron estudios comparados que permitieron construir mapas de la situación

abordada, y con ellos se elaboraron evaluaciones de los grupos, países, normas, instituciones, derechos y políticas, para así permitir que se visualicen propuestas de política pública por áreas o derechos.

José Fernando Valencia Grajales

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1
LAS MIGRACIONES COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD: ¿MITO O REALIDAD? UNA MIRADA DESDE LA CONTINGENCIA

Alejandro Salas Maturana

Desde hace un tiempo, el tema de la migración se ha instalado con fuerza en nuestro país, Chile, y según mi particular visión, con una perspectiva negativa, influida por los medios de comunicación, por la ocurrencia de hechos delictuales y de problemas de salud pública. La tendencia actual en Chile y en gran parte del mundo es catalogar la migración como una amenaza a la seguridad de los países, lo que genera la estigmatización de millones de personas que han abandonado sus naciones de origen obligadas por la pobreza, la falta de oportunidades y el riesgo de morir como consecuencia de conflictos que han devastado material y espiritualmente a sus países de procedencia; vale decir que han emigrado por inseguridad.

En esta perspectiva, llama la atención la ligereza con que se cataloga la migración como amenaza, sin analizar las causas que la provocan, el contexto en que se produce, y, lo que es más delicado, desde la *teoría de la seguridad,* cuya discusión y aplicación es esencial en un mundo en el que la incertidumbre y la percepción de inseguridad se han convertido en variables relevantes en el diario vivir.

Con esto no estoy negando la existencia de variables vinculadas a la migración a partir de las cuales se genera inseguridad. Lo que

quiero decir es que, desde el momento en que hay seres humanos involucrados, parece más justo reflexionar y debatir sobre el tema teniendo en cuenta todos los puntos de vista asociados al problema, para reducir los sesgos y evitar la estigmatización.

Por ello, en esta oportunidad quiero compartir con ustedes mi visión de la migración como fenómeno vinculado a la seguridad, y responder finalmente a la pregunta que planteo en el título de esta presentación.[1]

Hay una tendencia generalizada a ver los fenómenos de seguridad como amenazas. De hecho, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en el plenario de la Conferencia Especial de Seguridad, realizada en Ciudad de México, en octubre del 2003, lo hace de esa forma, tal como se observa en la tabla 1.1.

Tabla 1.1
Amenazas a la Seguridad

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente
- La trata de personas
- Los ataques a la seguridad cibernética
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas

Fuente: elaboración propia a partir de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la tercera sesión plenaria, 28 de octubre de 2003.

1 Esta conferencia magistral fue presentada en la conferencia inaugural del primer seminario del grupo de trabajo "Estigmatizados, violentados y encarcelados", realizado en la Universidad Alberto Hurtado, de Santiago de Chile, en agosto del 2017.

Ello a mi juicio genera varios problemas. En primer lugar, se produce una ambigüedad conceptual y la amenaza real no queda definida. Se produce, también, dificultad para abordar los problemas que planteados por la acción de estos fenómenos, porque no hay claridad sobre quién amenaza; tampoco queda claro qué se amenaza ni por qué.

Todo lo señalado crea el riesgo de estigmatización, lo que es particularmente sensible en el caso de los migrantes. El efecto en los habitantes del país se nota en preguntas sobre los migrantes, como: "¿Qué vienen a hacer aquí?", "¿me quitarán el trabajo?", "¿son delincuentes?", "¿son terroristas?", "¿traen enfermedades?". Desde el migrante, por su parte, la actitud tiene que ver con: "Me siento amenazado", "me protejo", "me aíslo", "no me integro".

El Estado se ve sobrepasado, pues las estructuras de apoyo no funcionan adecuadamente o no existen. El resultado es desconfianza, temor, discriminación, descontento social, conflictividad y situaciones que pueden generar nuevos riesgos y amenazas si existen las condiciones favorables para ello.

Aquí surge la primera variable, especialmente relevante: la seguridad se vincula a las percepciones de las personas. La inseguridad a veces es real y otras es algo que está en la mente de las personas, a partir de sus experiencias personales o de influencias externas. En ese punto vale la pena conceptualizar el término *seguridad*.

Seguridad, según la RAE, es la ausencia de peligro o riesgo. Esta definición realza la *característica de seguro*, como la propiedad de una situación en la que *no hay peligros ni riesgos*. Ello implica que se han tomado las previsiones que, en caso de algún problema, permiten mantener los equilibrios y la tranquilidad en el entorno donde se desarrolla una determinada situación.

Dicho así, y en el momento de actuar sobre una determinada realidad en que ocurra una percepción de inseguridad, este significado suena ambiguo, pues resulta difícil establecer con claridad qué es lo que realmente la provoca. En este plano, y respecto de la migración como tema central de la ponencia, ¿en qué elementos me sustento para decir que ella es una amenaza a la seguridad?

De partida, estamos frente a un problema conceptual no menor, porque siendo la migración definida como el movimiento de población que consiste en dejar el lugar de residencia para establecerse en otro país o región, generalmente por causas económicas o sociales, ella en sí misma no amenaza a nada ni a nadie. Entonces, el problema de la relación entre migración y seguridad radica en otras variables.

PROFUNDICEMOS

En los tiempos actuales las temáticas relacionadas con la seguridad son relevantes en las agendas internas de los países y en la política internacional. De diverso modo, desde el fin de la Guerra Fría, la creciente preocupación de las sociedades por los fenómenos de seguridad y los problemas que generan ha puesto en discusión la conceptualización del término y su evolución teórica.

A partir de lo anterior encontramos los fundamentos para el análisis de la evolución del concepto de seguridad desde la visión tradicional apoyada en el realismo político, hasta la nueva conceptualización de corte liberal, sostenida por la compleja interdependencia que, como consecuencia de la globalización, condiciona los vínculos que existen entre los actores del sistema internacional.

En su enfoque tradicional, la seguridad como deber del estado busca proteger la soberanía e integridad territorial de un país frente a una amenaza externa, manteniendo su independencia política, su estabilidad institucional, como también el desarrollo y bienestar de su población. Así se produce la relación entre la seguridad y la defensa, siendo la primera una condición a mantener, y la segunda el medio por el cual dicho estatus se logra. Sin embargo, los escenarios de seguridad internacional actuales estarían demostrando que dicha visión es incompleta, lo que conlleva la necesidad de ampliarla, en un avance hacia la comprensión contextual más profunda de la realidad en que el mundo se desenvuelve.

Lo que hoy está ocurriendo en el planeta en términos de seguridad internacional apunta a la evolución del concepto a partir del final de la Guerra Fría, con el surgimiento de la guerra contra el terrorismo. En este sentido, David Baldwin, cuando analiza conceptualmente la seguridad, establece la importancia de aclarar el significado del término, porque la tendencia imperante en diversos sectores es mantener la discusión en la semántica o en la logomaquia pura, precisamente por lo difícil que resulta consensuar una conceptualización.

David Baldwin llama a la reflexión cuando expresa la idea de la seguridad como un concepto abandonado, a pesar de la importancia que ha adquirido y el uso que le han dado países involucrados en diversos conflictos para justificar la suspensión de las libertades civiles, hacer la guerra y redistribuir recursos en los últimos setenta años. Dicho autor señala que los esfuerzos para redefinir la "seguridad" se relacionan más con la preocupación de replantear las agendas políticas de los países que con la intención de conceptualizarla; asimismo, buscando dar solución a problemas insuficientemente estudiados en su origen y carentes de fundamentos analíticos, en donde está

más presente la visión de los efectos y no la de las causas, como en el caso de fenómenos como el terrorismo, el crimen organizado y las migraciones.

Así, siendo la seguridad un concepto peligrosamente ambiguo, si se le considera como la “ausencia de amenazas”, es necesario utilizarlo con especificación al momento de definir políticas orientadas a lograr seguridad. Ello se resuelve planteando la seguridad como “la baja probabilidad de daño a valores adquiridos”, lo que permite ampliar el concepto e incluir diversos fenómenos y amenazas relacionadas.

Esta reformulación hace posible aclarar propósitos de política, dependiendo de la amenaza de que se trate. Entonces, frente a la amenaza de ataque militar, el Estado responde con políticas de disuasión; frente a ataques de terroristas, con políticas de prevención; en respuesta a los terremotos, el Estado adopta políticas de reducción de los efectos, porque su ocurrencia no se puede evitar. En los tres casos, el foco se ubica en la reducción del daño a los valores adquiridos y no en la ausencia de las amenazas, por lo tanto, la seguridad puede definirse con base en dos preguntas: ¿Seguridad para quién? Y, ¿seguridad para proteger cuáles valores?

Ustedes se estarán preguntando: ¿Y frente a la migración? Yo pregunto: ¿Cuál? ¿La masiva que se vincula a los refugiados?, ¿la económica?, ¿la legal?, ¿la irregular?

Volvamos a la seguridad para quién: ¿Para el individuo, la comunidad, la sociedad, la nación, el Estado, la región, la comunidad internacional?

Y para proteger cuáles valores: ¿La libertad, la vida, el trabajo, la seguridad, el bienestar, la privacidad, la riqueza material, la riqueza espiritual?

Para abordar esto es necesario considerar que la “seguridad” sin objeto referente no tiene sentido. Por lo tanto, la determinación del objeto referente necesita ser especificado en coherencia con su condición de seguridad necesaria. En relación con ello, hay un amplio espectro de respuestas, esencialmente en cuanto a tres variables: el individuo (seguridad personal), el Estado (seguridad nacional) y el sistema internacional (seguridad internacional).

En este plano, objetos referentes en términos de la persona se encuentran, por ejemplo, en la seguridad física, el bienestar económico, la autonomía y el bienestar psicológico, entre otros. En términos de Estado, encontramos la independencia política, el mantenimiento de la integridad territorial o el mantenimiento de relaciones económicas ventajosas con otros países o bloques económicos. En cuanto a “sistema internacional”, están la paz y la seguridad mundial.

La valorización que se le da a la seguridad de los individuos, las sociedades, los Estados y otros actores en la comunidad mundial no es lo único que dichos entes consideran. Es así, porque estar seguros implica sacrificar otros valores, lo que hace necesario determinar la importancia de la seguridad en relación con otros aspectos, por su valor relativo comparado.

Frente a esto quiero plantear el análisis de la seguridad como valor primordial. Ello implica que la seguridad tiene una mayor jerarquía que otros valores para todos los actores en toda situación, lo que es lógica y empíricamente indefendible.

En este ámbito, si consideramos la seguridad como prerrequisito para disfrutar de prosperidad, libertad, etcétera, necesariamente se aplica un razonamiento que le da primacía como objetivo, cuyo logro se evalúa por los resultados de la implementación de las políticas y medidas adoptadas. Su principal manifestación es la percepción de seguridad que tienen los actores de la sociedad en relación con los valores que se desean proteger. Sin embargo, esto tiene la debilidad de que no justifica la asignación ilimitada de recursos para la seguridad, en un mundo donde la seguridad absoluta es inalcanzable, porque el ser humano siempre está dispuesto a sacrificar seguridad por valores que aprecia más.

Por ello, considerar la seguridad como valor relativo podría solucionar el problema de la distribución de recursos. Su fundamento, pues, se basa en afirmar que la preeminencia de la seguridad es similar a la primacía del agua, la comida o el aire, cuando la realidad demuestra que cierta cantidad de cada uno de dichos elementos es necesario para permitir la vida. Ello no significa que un vaso de agua vale lo mismo para alguien que está en el desierto con respecto a otro que está en un lago. Entonces, el valor de cada bien depende de cuánto tengamos de cada uno, en el marco de determinada situación. Por ello, la valorización de la seguridad nacional de un país variará de uno a otro y de un contexto a otro, dependiendo de cuánta seguridad se necesita en función de la que ya se posee y en relación con los riesgos y amenazas presentes. Así, el Estado distribuirá recursos para la seguridad de manera que la relación costo-beneficio sea más favorable que si estos son usados en otro rubro, y lo hará con o sin urgencia de acuerdo con las exigencias de la situación.

LA MIGRACIÓN

La migración es un fenómeno cultural muy antiguo. La historia está llena de episodios de desplazamientos humanos, impulsados por la búsqueda de mejores pastos o abundante caza, y, también, por la búsqueda de tierras tranquilas, lejos de tribus enemigas deseosas de eliminar o esclavizar a otros pueblos.

Desde muy atrás, aun en las economías más desarrolladas, el fenómeno es claramente perceptible. Por ello, los países que se convierten en polos de desarrollo económico se vuelven atractivos para la migración, porque se generan mejores expectativas de vida. Asimismo, cuando aumenta la calificación de los habitantes originarios en una economía desarrollada, se produce un excedente de demanda laboral en ocupaciones de baja calificación, la que es absorbida por los migrantes. Sin embargo, cuando la situación económica cambia, o cuando se producen hechos percibidos por el Estado como amenazantes, las políticas se vuelven restrictivas. Quienes eran bienvenidos son repudiados, o cuando la economía ya no necesita del migrante, se recurre a expulsiones masivas de extranjeros. Así sucedió en Estados Unidos con los mexicanos durante la Gran Depresión de 1929. En estos escenarios, no es extraño el surgimiento de discursos y políticas xenofóbicos con un pretendido espíritu nacionalista o proteccionista.

Hoy podemos apreciar con claridad que las persecuciones por razones étnicas, religiosas o políticas también han sido causa de migraciones, siendo hechos que nunca se presentan como sucesos aislados o individuales. Sin embargo, aun cuando lo más frecuente es que las migraciones respondan a la necesidad de trasladarse a lugares donde existen mejores oportunidades de trabajo, nunca en la historia se ha catalogado la migración económica y social como una amenaza a la seguridad de un Estado. Ese tipo de migraciones puede ser aceptada o rechazada, pero las decisiones de los Estados que reciben migrantes económicos lo deciden a la luz de necesidades económicas, sin tener en cuenta consideraciones de seguridad. A menos, por cierto, de condiciones políticas ideologizadas que utilizan ese argumento en beneficio de grupos de presión.

En este plano es inevitable que ingresen algunos extranjeros indeseables que pueden convertirse en factores de riesgo: espías, criminales, terroristas. Tal vez, por eso, en muchos países hay voces y grupos xenofóbicos que consideran a los extranjeros como un factor contaminante, disruptivo o intrusivo en su identidad, con capacidad incluso de poner en riesgo el desarrollo nacional, o convertirse en una amenaza a la seguridad de un país

En ese contexto, Herrera-Lasso y Artola sostienen que (2011) la migración irregular es lo que más preocupa a los países receptores de migrantes, que la asocian a problemas y riesgos de seguridad. “Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que la migración en general, y la migración irregular en particular, representen o hayan representado un riesgo *per se* o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados, porque no ponen en riesgo el sistema político adoptado, la integridad territorial o la soberanía nacional. Se dice, sin

embargo, que los delitos asociados a la migración, y particularmente con aquella irregular, cometidos por delincuentes o miembros de organizaciones criminales, tales como la falsificación de documentos, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, constituyen amenazas claras a la seguridad pública de los países involucrados" ¿Eso es efectivo? A mí me parece que son más bien transgresiones a las leyes, pero no encuentro fundamentos para darles el carácter de amenaza de la seguridad pública.

¿A QUIÉNES AMENAZAN? ¿QUÉ VALORES SON AFECTADOS?

Visto de esa forma, más parece que los amenazados son los migrantes irregulares que ponen en riesgo su propia seguridad, en busca de oportunidades para una mejor vida. La noción de que el migrante irregular se involucra con facilidad en actividades ilícitas o en circuitos de violencia, en los que se incluyen el tráfico de drogas y de armas, tampoco tiene soporte empírico, aunque es cierto que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular facilita que se conviertan en víctimas del engaño, de presiones y coerciones. En este caso, nuevamente, el migrante es el amenazado.

Así, adquiere sentido lo que señalan Herrera-Lasso y Artola respecto de la tendencia en algunos países a "securitizar" las políticas migratorias. Ello refleja una perspectiva equivocada sobre las causas y el desarrollo de las migraciones, que esconde muchas veces motivaciones de política interna. Esto también genera consecuencias negativas, porque el discurso que vincula de manera peyorativa a la migración con la seguridad promueve una percepción que criminaliza a los migrantes, causa directa de discriminación, chovinismo y racismo.

¿Hay razones válidas para esto? Por supuesto que las hay por asociación. Porque lo real es que existen riesgos y amenazas relacionados con la migración. Aunque me parece que es necesario ser cauteloso, poniendo cada factor en su debida dimensión. Aquí ingresamos al ámbito de la complejidad, lo que implica que cada hecho o situación que ocurre en torno a la migración no ocurre aisladamente, y abordar sus consecuencias exige la concurrencia de diversos organismos y agencias. También es necesario mirar la migración desde diferentes disciplinas, buscando soluciones con los aportes que cada una puede hacer.

¿Cuáles son los factores que se constituyen en riesgo y pueden generar amenazas a la seguridad de individuos, comunidades, sociedades, naciones, Estados, regiones y la Comunidad Internacional?

Observemos la tabla 1.2.

Tabla 1.2
Fenómenos de seguridad y amenazas

Fenómeno o situación riesgosa	**Amenaza**	**Consecuencia potencial**
Terrorismo Internacional	• El grupo yihadista Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS), Al Qaeda, Boko Haram, talibanes, Abu Sayyaf • Grupos anarquistas insurreccionales. Activos en Italia, España, Grecia, Chile y Estados Unidos	• Infiltración en asociaciones de inmigrantes • Reclutamiento de terroristas en comunidades de inmigrantes • Financiamiento de terroristas por comunidades de inmigrantes • Atentados terroristas
Delincuencia Organizada Transnacional	• Carteles y organizaciones de narcotráfico • Organizaciones criminales para el tráfico de personas • Traficantes de armas • Traficantes de órganos • Piratas	• Utilización de migrantes para el delito • Infiltración de delincuentes en comunidades de migrantes • Uso de migrantes en redes de prostitución • Uso de migrantes para tráfico de órganos
Infiltración de organizaciones de inteligencia	• Redes de espionaje • Asociación de organizaciones para el crimen organizado y servicios de inteligencia	• Infiltración de agentes de inteligencia en comunidades de migrantes
Problemas en las relaciones internacionales	• Acción de grupos migrantes contra los gobiernos de su país de origen	• Condicionamiento de la toma de decisiones, en política interior y exterior
Desajustes en la integración social	• Grupos migratorios de presión que demandan beneficios similares o superiores a los que ostentaban en sus países de origen	• Falta de adaptación a la forma de vida y valores de los países de destino • Comunidades se encierran en sí mismas y minimizan el contacto fuera de ellas • Estallidos sociales • Intentos de largo plazo de cambiar la realidad de las sociedades occidentales • Racismo y xenofobia
Desajustes laborales y económicos	• Sociedad que recibe migrantes	• Precariedad laboral • Aumento de la economía informal • Inseguridad social
Problemas médicos y sanitarios	• Los migrantes	• Reaparición de enfermedades erradicadas • Aparición de enfermedades nuevas

Fuente: elaboración propia

En concreto, respondiendo la pregunta de si las migraciones son una amenaza a la seguridad, esta afirmación está más cerca del mito que de la realidad. Sin embargo, puede existir la tentación de relativizar el tema, pero ello causa más daño que beneficio. Por ello, lo que deriva del análisis es un llamado a la cautela. Existen extranjeros que por sus antecedentes e intenciones son considerados indeseables, pues son una amenaza para la seguridad nacional de determinado país; los terroristas, los delincuentes y los espías extranjeros están en esa categoría, y el Estado tiene la obligación de hacer hasta lo imposible por detectarlos y neutralizarlos. Pero señalar esos casos como representativos dentro de los millones de migrantes que se trasladan a otros países en busca de una mejor vida no conduce a ninguna parte, porque no hay antecedentes en la historia, salvo extrapolaciones intelectuales o ideológicas, en que una migración importante haya sido causa de la desestabilización o desintegración de un Estado. Entonces, cuando los procesos migratorios no son evaluados por el Estado, estos inevitablemente provocan conflictos dentro de la sociedad, y terminan por afectar también las estructuras gubernamentales.

Es fundamental que los desafíos de la migración sean enfrentados y resueltos mediante esfuerzos de distintos actores y con la implementación de una regulación. Más allá de que el fenómeno no sea un problema de seguridad, como es considerado en algunos países, tampoco puede ser desatendido, pues tiene el potencial de provocar conflictos dentro de la sociedad de acogida o, con el transcurrir del tiempo, generar condiciones para que surjan amenazas de orden interno, las que de uno u otro modo se pueden vincular a fenómenos que hoy están activos.

CAPÍTULO 2
POLÍTICAS PÚBLICAS DE COSTA RICA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y TEMAS DE SEGURIDAD RELACIONADOS

Carlos Murillo Zamora

INTRODUCCIÓN

Existen políticas públicas que, por su naturaleza y por la complejidad del problema que buscan gestionar, se caracterizan por particularidades que deben ser reconocidas, tanto por quienes las formulan como por quienes las implementan. Una de las principales diferencias, más allá de dos políticas particulares que son externas al Estado —política exterior y política de defensa—, existen aquellas que, si bien son del ámbito doméstico, se ven sujetas a factores y condicionantes externos que resultan determinantes en la obtención de resultados esperados. Precisamente, las políticas migratorias corresponden a ese tipo particular, porque para su formulación e implementación tienen que considerarse el contexto y la ubicación geográfica.

Por otra parte, hoy la mayoría de las políticas tienen un grado significativo de influencia de factores externos, producto de los crecientes espacios intermésticos y transmésticos, sin olvidar las cuestiones de seguridad que han sido reconceptualizados, pero sin una ruptura significativa con los elementos tradicionales que han definido su naturaleza y dinámica. De ahí, la necesidad de reconocer —cuando se alude lo migratorio— el denominado proceso de *seguridización* y los múltiples flujos transfronterizos que tienen lugar, los cuales afectan en mayor grado a Estados ubicados en "regiones puente", como ocurre con los países centroamericanos.

Otro factor a considerar es que Centroamérica se ha convertido en una de las regiones más vulnerables del planeta; sobre todo en cuatro aspectos: i) el colapso ecológico, por el cambio climático; ii) la creciente criminalidad y violencia, que la ubican como una de las áreas más violentas del planeta; iii) la criminalización de la pobreza y la exclusión social, enmarcadas en el darwinismo social; y iv) el colapso del tejido social en todos los países del área, aunque en algunos esto es más grave que en otros. Sin duda, ello incide en los flujos migratorios y en el trato que se da a las personas migrantes.

Con ese trasfondo es posible resumir las principales políticas costarricenses en materia de migración, sobre todo tras el periodo que fue considerado como la crisis de migrantes cubanos, que tiene lugar a partir del 16 de noviembre del 2015, y que condujo a la revisión de algunos procedimientos y el establecimiento de programas. Asimismo, hacer referencia a los fenómenos de trata y tráfico de migrantes, especialmente aquellos relacionados con grupos del crimen organizado que operan en Centroamérica.

Por consiguiente, la política migratoria hoy no puede concebirse como un asunto que responde a un sujeto particular y que puede ser formulado en los términos convencionales del siglo pasado; o bien, atendiendo a concepciones propias de escenarios muy distintos, como las de *melting pot* y *salad bowl*, construidas en torno a las tesis estadounidenses, cuando hoy se trata de un fenómeno que atañe a todos los países y afecta la gobernanza global —lo cual se hizo evidente por las actitudes públicas que se generaron en distintos países a partir de los atentados del 11 de setiembre de 2001—. De ahí que las políticas sobre migración deban concebirse en la complejidad que se genera por la creciente heterogeneidad social y la construcción de las identidades; es decir, no se puede obviar la complejidad, multiplicidad de visiones, heterogeneidad de intereses, percepciones sobre el otro y la idea de (in)seguridad que hoy domina a las diferentes colectividades. A lo que se suma, en palabras de J. Subirats: “una evidente complejidad de la acción gubernamental derivada de procesos de trasvase de competencias a escala supraestatal y del creciente protagonismo de actores no-estatales en las dinámicas de definición, elaboración e implementación de las políticas públicas” (citado Fontaine, 2015, p. xi).

El punto de partida del trabajo es que esa complejidad de la realidad social actual, la naturaleza del fenómeno de la migración y las concepciones sobre (in)seguridad que predominan en la mayoría de los individuos y colectividades —las cuales dan lugar a estereotipos y estigmatizaciones sobre el otro, para diferenciarlo radicalmente del nosotros— hacen necesario que las políticas migratorias se formulen e implementen de acuerdo con cada situación. Para ello recurro

al caso costarricense, que, como anoté, ha enfrentado en las últimas décadas varias oleadas inmigratorias que han conducido a diferentes programas e iniciativas; no obstante, ello no quiere decir que Costa Rica no sea un generador de emigrantes —sobre todo hacia Estados Unidos de América—, aunque su tasa de migración neta es positiva (situación que ocurre en un mayor grado en algunos cantones —municipios—, tales como Pérez Zeledón y la Zona de los Santos —Gatica, 2017—).

En el texto hago una breve referencia a las políticas públicas, que complemento en el segundo apartado, con lo relativo a la cuestión de seguridad, con menciones específicas al caso centroamericano. Más adelante, abordo la cuestión del fenómeno de la migración en lo que he denominado "el mundo transformado del siglo xxi", que resulta del cambio en la arquitectura sistémica y la interacción entre actores estatales y no estatales, que comento como parte del redimensionamiento de la seguridad, que comenzó tras el fin de la Guerra Fría (1989-1990). En la cuarta sección analizo las políticas en materia migratoria adoptadas por el Gobierno de Costa Rica; para luego resumir el caso de los migrantes cubanos y la situación de la trata y tráfico de personas no costarricenses. Posteriormente, hago una aproximación a la relación entre migración y seguridad.

POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA BREVE REFERENCIA

Es común escuchar y leer alusiones a las políticas públicas a partir de una amplia gama de nociones, que tienen en común su vinculación con autoridades gubernamentales; pero resultan confusas porque responden a conceptualizaciones diversas. Incluso, se califican como tales, como políticas públicas, aquellos casos en que la decisión conduce a una acción concreta. De ahí la conveniencia de esta breve alusión a qué son tales políticas (para un resumen, véase Murillo, 2012, pp. 45 y ss.).

Lo primero que hay que considerar es el objeto de estudio. Cuando se habla de políticas se debe tener en cuenta la relación entre lo político, la política y las políticas —pudiéndose generar una confusión en español por la similitud de las palabras, que no ocurre en otros idiomas, como en inglés, en que hay diferencia entre *polity*, *politics* y *policy*— (Fontaine, 2015, p. 23; Roth, 2017, p. 35). Se entiende por política pública "[…] un curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos", de forma que es algo que está "[…] asociado con metas y medios de política formalmente aprobados, también como las regulaciones y prácticas de agencias que implementan los programas" (Kraft y Furlong, 2013, p. 4). Esto lo complementa André Roth al anotar que se trata de "un conjunto conformado por

uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (2017, p. 38). Por ende, por política se entiende "toda acción llevada [por una instancia gubernamental] para resolver un problema público" (Fontaine, 2015, p. 25).

Como se trata de atender problemas públicos a partir de metas y medios establecidos por la autoridad, el punto de partida es la problematización de los eventos y su inclusión en la agenda de gobierno. Sin embargo, existen múltiples agendas, tales como la agenda ciudadana y las de los grupos de interés, que preceden y condicionan la gubernamental; en todas ellas "los problemas que la componen se originan y configuran el sistema político" (Aguilar, 2003, p. 31). Por lo tanto, es necesario reconocer que la política "no es hecha en el vacío" y es afectada por las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y estratégicas, tanto domésticas como internacionales. Pero también la agenda y la incorporación de temas responde a un factor coyuntural: las crisis. Ante una situación de esta naturaleza los decisores tienden a adoptar cambios significativos en el proceso de toma de decisiones y en las políticas mismas, estableciendo una diferencia significativa entre circunstancias de crisis y aquellas normales (véase Grindle y Thomas, 1991, pp. 73-75).

El punto medular del asunto es cómo los decisores perciben que se trata de una crisis, para atender una situación problemática imprevista o al menos no prevista, ante la cual se requiere una acción que evite consecuencias mayores (Grindle y Thomas, 1991, p. 76). En estos casos, la práctica ha demostrado que las decisiones escalan al más alto nivel, hasta llegar a las élites políticas.

La cuestión es que, en general los asuntos, una vez problematizados, generan políticas incorporadas a la agenda gubernamental, la cual, en palabras de Cobb y Elder (citados por Aguilar, 2003, p. 32), se trata del "conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa de los encargados de tomar decisiones". De ahí que se trate de una agenda "más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo los problemas precisos" (Aguilar, 2003. p. 33). Sin duda, ello se produce en función de los llamados "factores de contexto", principalmente de los contextos social, económico, político, gubernamental y cultural, así como de razones y motivaciones políticas, morales, éticas, económicas y de mercado (véase Kraft y Furlong, 2013). En ese escenario, los decisores identifican las situaciones, las problematizan y luego proceden a la formulación

de políticas y su implementación. Para ello los sistemas políticos y de gobierno "han ido creando pautas, conductos, tiempos, organizaciones y liderazgos para regular tanto el flujo de las demandas públicas como el de las respuestas gubernamentales" (Aguilar, 2003, p. 41). De esta forma, lo que para la sociedad puede ser un problema que requiere atención urgente, no lo es para los líderes y decisores, de tal manera que el sistema político-administrativo y las oficinas gubernamentales regulan el flujo de problemas públicos (p. 42).

Pero antes de referirme a la problematización de los hechos públicos, considero necesario señalar que los gobiernos tienen metas, entre las que destacan las de eficiencia, equidad, libertad y seguridad, que interactúan entre sí y son entendidas según la visión que el gobernante de turno adopte (Gupta, 2011, pp. 15 y ss.); sin olvidar los sesgos ideológicos que poseen los decisores. En el caso de la seguridad, se identifican, entre otros, siete factores contenidos en la noción de seguridad humana: económico, alimentario, de salud, ambiental, personal, comunitario y político (Gupta, 2011, p. 23).

En ello inciden los modelos y estrategias de desarrollo, así como las restricciones políticas, culturales, institucionales, legales, de conocimiento e información y analíticas, sin desatender el momento oportuno de la política, que generará el éxito deseado o el fracaso (Gupta, 2011, pp. 65-67). Por eso, en el caso de muchas políticas, se debe ir más allá de observar y analizar la política en sí y su ciclo, considerando las decisiones públicas, pues en diversas ocasiones, más allá de los "objetivos de contenido", los decisores establecen metas que no tienen relación con el problema, sino que derivan de las relaciones con otros actores y son los "objetivos de proceso"; es decir, "los actores tienen, una veces simultáneamente y otras no, preferencias y objetivos que se refieren tanto a la cuestión a tratar (el problema o la solución), como a las relaciones con los otros actores" (Dente y Subirats, 2014, p. 81), sin olvidar que hay también distintos actores, como políticos, burocráticos y expertos, entre otros, que poseen intereses generales y específicos los cuales son trasladados al proceso de decisión y a la política (Dente y Subirats, 2014, p. 109).

Retornando a la cuestión de la definición de los problemas públicos, debe tenerse en cuenta que, además de la apropiada problematización de los hechos (lo cual implica acceder a información objetiva, reconocer el entorno y el contexto, que son construcciones sociales con dimensión temporal y espacial), esos problemas "no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones" (Aguilar, 2003, p. 57). De ahí que lo que parezca urgente e indispensable de ser atendido para una comunidad o colectivo, no necesariamente es percibido en esos términos por los decisores.

Definir un problema es estructurarlo para hacer factible una solución, pues de lo contrario se dificultaría el logro de las metas gubernamentales citadas.

De igual forma, para definir los problemas se requiere una "definición aceptable" y otra operativa, de manera que los gobiernos y autoridades "deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables" (Aguilar, 2003, p. 59). Pero no se puede obviar que, a diferencia de los problemas naturales, los públicos son de "complejidad organizada", por lo que se hace necesario —para su correcta estructuración— "descubrir la organización de las relaciones entre los componentes: su conexión e interdependencia" (p. 66).

En el caso de los flujos migratorios, lo anterior obliga no solo a observar la situación como problemática, sino a explicar y comprender esas relaciones entre componentes que se producen en el tiempo y el espacio, entre las causas y los efectos que condujeron al flujo migratorio; así como a observar la interacción agencia-estructura. Esto será atendido mediante la adopción de una política, cuya implementación no depende sólo de la autoridad gubernamental, sino también de los destinatarios de la misma y de los actores que están directa e indirectamente involucrados. Aquello sin olvidar, como anota Aguilar, que las políticas son "conjeturas causales sujetas a prueba, hipótesis de actuación susceptibles de error. Intervenciones gubernamentales que *deben* ocurrir, pero *pueden* fallar" (2003, p. 69; cursiva en original). Es por esto que la política no puede entenderse sin reconocer la transformación que ha sufrido el Estado en las últimas décadas, en cuanto a la naturaleza y dinámica del gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza, y la incidencia de los actores no estatales (véase Fontaine, 2015, cap. 3), al igual que los cambios en la arquitectura del sistema internacional y las interacciones entre agentes tras el fin de la Guerra Fría.

En definitiva, cuando se alude a una política, ésta no se puede concebir como una simple decisión sobre un curso de acción gubernamental, sino que se debe reconocer, como lo anota Aguilar, que la

> […] política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos insensatamente (2003, p. 70).

Por ende, el adoptar una política, sea en tiempos de no crisis como de crisis, no es una garantía de solución del problema público; esto dependerá de la implementación, del entorno y del contexto, así como del juego de intereses de los actores estatales y no estatales, sin olvidar factores determinantes de la conducta de las personas y las colectividades, que se torna más sensible cuando están involucrados aspectos de sobrevivencia y seguridad.

NUEVAS DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD

El mundo de inicios del siglo XXI ha sufrido profundas transformaciones al compararlo con las dos centurias precedentes. El sistema se caracteriza hoy por tener otra arquitectura, producto del surgimiento y empoderamiento de actores no estatales que compiten y hasta desplazan a los Estados —el actor por antonomasia en el sistema internacional—, lo que ha modificado la seguridad nacional en su concepción más tradicional, que se define como "la libertad de amenazas que puedan poner en peligro la sobrevivencia y el desarrollo de una sociedad organizada en forma de Estado" (Kicinger, 2004, p. 1). Entre los actores no estatales —que cubren una vasta gama de categorías— hay, a su vez, legales e ilegales (por ejemplo, grupos del crimen transnacional organizado) que usurpan y sustituyen la autoridad territorial del aparato gubernamental y adquieren formas novedosas e híbridas (por eso, en el caso del crimen organizado, los considero como "insurgencia no política" —Murillo, 2016—). Para ello, primero me refiero a los cambios que han tenido lugar en el sistema internacional y luego a la cuestión de la seguridad.

Seguridad y cambios en el sistema internacional

Tras el fin de la Guerra Fría, una nueva explosión de Estados —producto de la desintegración del bloque soviético— y un empoderamiento de actores no estatales, el sistema internacional ha sufrido cambios en su arquitectura y en la dinámica, que han resultado en un incremento de los flujos transfronterizos y en una menor capacidad de los gobiernos para controlarlos. Eso también ha repercutido en la gobernanza global, en un contexto de creciente globalización, no sólo económica —en mi criterio en este ámbito se debe hablar de globalismo económico—, lo que ha generado complejas interacciones intersectoriales, multidimensionales y multiniveles. Por ello, cuando se alude a la agenda de seguridad, esta muestra "la importancia de nuevas formas de interconectividad que relacionan las distintas formas de violencia contemporánea (religiosa, política, empresarial y criminal), las comunicaciones globales, los patrones de migración y

la diáspora política, y los patrones de injusticia económica y social" (Hurrell, 2009, p. 292).

Ello ha incidido en la noción de seguridad, sobre todo en su conceptualización tradicional, siendo objeto de seguridización de ámbitos de acción que previamente eran extraños a las agencias responsables de la seguridad y la defensa. Entre ellas están el tráfico humano y la migración irregular, a lo que se suma, en palabras de M. Fauser, que las sociedades nacionales "están siendo confrontadas con amenazas difusas asociadas con el terrorismo, el tráfico de drogas y personas o crimen organizado, muchos de los cuales son movimientos transnacionales" (2006, p. 1).

Pero a pesar de esas transformaciones, lo cierto es que la soberanía y el control de las fronteras continúa siendo un componente clave de los Estados y del sistema. Esto aunque el orden internacional hoy se caracteriza por ser "poswestfaliano", al "moverse más allá de del orden estatal basado en la soberanía" (Hurrell, 2009, p. 9). Desde esa perspectiva la situación se puede describir en los siguientes términos de Hurrell:

> [La] sociedad internacional contemporánea está caracterizada por una compleja pluralidad de ideas, visiones y valores. También está caracterizada por una pluralidad de identidades políticas en busca de reconocimiento, algo relativamente seguro con Estados establecidos, muchos otros en una situación de relaciones ambiguas o altamente conflictivas en el marco de estructuras institucionales y políticas existentes. La desigualdad global permanece extrema, con muchos de los procesos cotidianos de gobernanza y muchas elecciones sociales fundamentales siendo hechas en la sobra de la injusticia y a menudo poder ejercido coercitivamente (2009, p. 10).

Cabe señalar que la concepción de seguridad mantuvo un limitado desarrollo teórico y como objeto de estudio al menos hasta la década de 1960 (véase Buzán, 1983, pp. 1 y 5). Además, en la medida en que el Estado se constituyó en el actor internacional por antonomasia, el asunto se centró en la "seguridad nacional", lo que dejaba al individuo en un segundo plano. En ese sentido, Buzan (1983, p. 45) señala que la idea de Estado está dada en términos de la seguridad nacional, con lo que se muestra que "el objeto de la seguridad es la nación", entendida como "un gran grupo de gente compartiendo la misma cultura, y posiblemente la misma raza, herencia y normalmente viviendo en un área", por lo que, al coincidir Estado y nación, el propósito del Estado es proteger a la nación, definiéndose en gran medida la relación entre Estado y sociedad. Por consiguiente, en la concepción más

tradicional, la seguridad llegó a considerarse como una expectativa, posición y potencial valor, que involucraba, según Lasswell y Kaplan (1950, p. 61), unas ciertas perspectivas sobre las demandas y expectativas de la posición propia de forma que la seguridad se localizaba en el presente y el futuro.

El abordaje sobre seguridad comenzó a cambiar con los trabajos de la denominada Escuela Danesa y particularmente con el trabajo de Buzan, Wæver y De Wilde (1998), el cual propone diferenciar entre la visión tradicional militar estatocéntrica y una más amplia que desborda el ámbito militar para incorporar una diversidad de sectores y temas. Así, la idea de seguridad internacional está arraigada en las tradiciones de la política del poder y se concibe como sobrevivencia; mientras que desde una perspectiva amplia se requiere revisar las "amenazas existenciales" y las medidas de emergencia. Aquellas sólo se entienden en "relación al carácter particular del objeto referente en cuestión" (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998, p. 21). En ese contexto aparecen las nociones de seguridad humana y seguridad multidimensional, que menciono aquí para abordar la relación entre migración y seguridad en el siguiente apartado.

Migración y seguridad

Según Rodríguez y Valido, "es indiscutible la estrecha relación de la migración internacional con la Seguridad Nacional, entendida como la capacidad de un Estado de mantener su independencia, su integridad y funcionalidad contra 'las fuerzas hostiles que le crean amenazas'" (2003, p. 7); y, en especial, cuando los flujos migratorios son politizados y convierten a los migrantes en potenciales amenazas para sus países de origen o ponen en riesgo la estabilidad del país receptor (p. 8). Por otro lado, Díaz y Abad (2008, p. 137) van más allá y consideran que el fenómeno migratorio es un problema en términos de seguridad tradicional y de seguridad humana, puesto que se percibe la inmigración como un problema, que incide tanto en la mentalidad colectiva como en otras dimensiones.

En el marco de la tendencia de la seguridad y la defensa, los Estados han desarrollado el "nexo migración-seguridad" como una forma de moldear la agenda migratoria en función de sus propios intereses y preocupaciones (Hurrell, 2009, p. 292). Tal nexo está relacionado con, al menos, tres aspectos:

i. la migración puede originarse en amenazas a la seguridad en el país de origen, producto de violación de derechos humanos, conflictos étnicos, guerras internas, violencia criminal;

ii. la migración puede constituirse en una amenaza a la seguridad cuando es masiva y descontrolada; y
iii. la migración puede resultar en otras amenazas a la seguridad, como xenofobia y violencia racial (Kicinger, 2004, p. 2).

Pero, también, la vinculación entre migración y seguridad refleja una dinámica dual que combina las dimensiones de políticas y discurso, sobre todo en el marco de la protección fronteriza y de la garantía de la seguridad nacional. En el caso de Europa, en los últimos años se ha llegado a concebir, en ambas dimensiones, "la cuestión de la migración como una amenaza a la seguridad nacional y societal", así "el nexo entre migración y seguridad ha sido reforzado, desviando la atención de la protección de los migrantes a los intereses de los Estados" (Fakhoury, 2016, p. 3). Por consiguiente, lo que se ha producido, en opinión de Fakhoury (2016), es que la "representación discursiva de la migración como un tema de seguridad juega un rol igualmente importante en la lógica de la seguridización. En los últimos años los discursos populistas han retratado la migración como una amenaza a trabajos, bienestar y cohesión. Tales discursos han arraigado profundamente una perspectiva binaria separando al ciudadano del migrante o del otro".

También es necesario considerar cómo el cambio climático antropogénico ha generado desplazamientos humanos y presiona las migraciones en una escala no observada antes, lo que ha conducido a acuñar el concepto de "refugiados ambientales" (McLeman, 2011, p. 11). La preocupación es que esos movimientos se conviertan en disparadores de conflictos violentos que aumenten las migraciones y desestabilicen a algunos países frágiles políticamente y vulnerables al calentamiento global. Entiendo vulnerabilidad como "una función de la sensibilidad de una población, región o sistema dado, a los tipos de disturbios climáticos a los cuales pueden estar expuestos [...] y la capacidad de la población para adaptarse" (p. 15). Y si bien no ha sido explicada y comprendida en todos los extremos esa relación entre migrantes y cambio climático, se estima que repercute en forma negativa en la seguridad nacional y regional, ello considerando que investigaciones como la de McLeman concluyen que "el cambio climático puede esperarse que mine la productividad agrícola, disminuya los recursos hídricos, incremente la probabilidad de eventos climatológicos extremos y merme la biodiversidad en muchas regiones alrededor del mundo, lo cual puede esperarse que incremente la vulnerabilidad de las poblaciones y los recursos de los que ellas dependen (p. 12).

Por consiguiente, es necesario entender los cambios que ha sufrido la idea de seguridad y su relación con la defensa, sobre todo

cuando se hace referencia a flujos transfronterizos; lo que para algunos es un asunto de seguridad militar si bien para otros lo militar ya no es el núcleo de la seguridad (Díaz y Abad, 2008, p. 139). Yendo más lejos, lo cierto es que esta cuestión también pasa por la proliferación de identidades que afecta a prácticamente todas las sociedades nacionales, lo cual a su vez repercute en la concepción de Estado, en particular cuando se trata de enfatizar la seguridad humana, que "merma la centralidad del Estado como referente de la seguridad" (Díaz y Abad, 2008, p. 140). Por ello existe el temor en algunas sociedades a que surjan "guetos de inmigrantes", al mismo tiempo que se generan "crisis de identidad" (Lara, 2008, p. 164).

Para Kicinger, entre los ámbitos en los cuales la migración puede repercutir en la seguridad, concebida en un sentido amplio, están:

i. *estabilidad social*: masiva inmigración combinada con xenofobia y falta de integración;
ii. *estructura demográfica*: declinación del envejecimiento de la población, cambios en la tasa de natalidad;
iii. *identidad cultural*: auge de grupos raciales, adopción de nuevas prácticas e interacciones colectivas;
iv. *seguridad social y Estado de bienestar*: demanda de servicios de salud y otros servicios públicos, incrementos en los presupuestos públicos para atender nuevas demandas; y
v. *seguridad interna*: aumento en los niveles de criminalidad, presencia de redes criminales, trata y tráfico de seres humanos (2004, pp. 2-3).

Pero no se puede perder de vista que la identidad, sobre todo la nacional, se construye en la interacción entre el nosotros y los otros, y los flujos migratorios se conciben como una alteración del escenario en donde se genera esa identidad. De ello se deriva la consideración de que una inmigración masiva puede provocar inestabilidad social, lo cual, sumado a la creciente informalidad de la economía y las remesas que inciden en distinto grado en los sistemas financieros nacionales, lleva a que se conciba como una amenaza a la seguridad en todas sus dimensiones.

De lo anterior se deduce que la globalización ha contribuido a los flujos migratorios, por lo que algunos autores la ven como uno de los factores del "desmantelamiento de fronteras territoriales" (Guevara, 2013, p. 6). Pero a ello se agregan, en criterio de Guevara (2013, pp. 15-16), otras consecuencias de la migración que repercuten sobre la seguridad nacional: efectos demográficos, impactos económicos por las remesas, saturación del mercado laboral, potenciales choques

entre identidades nacionales, así como potenciales riesgos para los sistemas político, económico y social. De esa forma se considera que los Estados deben tener en cuenta, según Guevara, lo relativo a "[…] protección civil, el combate a la delincuencia organizada, el narcotráfico, protección ecológica, terrorismo internacional, e incluso propagación de enfermedades. Por ello mismo, la seguridad nacional en este caso no sólo se concibe desde lo militar, sino desde lo económico, político y sociocultural" (2013, p. 16).

No hay que obviar el hecho que las migraciones también son recursos de política exterior de los Estados y de acciones militares para atender intereses estratégicos, con lo cual buscan "mantener la seguridad internacional, proteger inversiones extranjeras y garantizar el acceso a materias primas, entrelazamientos exteriores que crean vínculos y obligaciones que generan flujos secundarios de refugiados, asilados y dependientes militares" (Massey, 2002, p. 147). Por ende, conforme se generen políticas migratorias más restrictivas, éstas se formularán desde la perspectiva de la seguridad, pues desde inicios de este siglo, explica Lara, "las migraciones se empiezan a percibir como un problema de seguridad, y existen, en la sociedad civil y en los gobiernos, posiciones dicotómicas ante la necesidad de recibir inmigrantes y el impacto que esto produce en la seguridad social" (2008, p. 150). De ahí que, poco a poco, "las migraciones internacionales se han vinculado con actividades ilegales que desarrollan organizaciones de crimen transnacional como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas. De esta manera, se mezclan globalización, migraciones e inseguridad internacional, justificando la intensificación de las lógicas de protección desde el ángulo de la seguridad" (p. 153).

El Salvador constituye un caso de referencia para entender la problemática que describo arriba. Incluso, en ese país se hace referencia a la "familia transnacional", entendida como el padre en Nueva York, la madre en Los Ángeles y los hijos en San Salvador al cuidado de la abuela, que reciben dólares para su subsistencia. Esto es percibido como una alteración de la sociedad tradicional salvadoreña, que amenaza la identidad nacional, aunque se reconozca que tal situación permite a la economía tener una tasa de crecimiento positiva.

La convergencia de diversos eventos, como el 9-11, el empoderamiento de grupos del crimen organizado, la revolución en las tecnologías de información, comunicación y transporte, la creciente porosidad de las fronteras estatales —que se une a espacios territoriales desatendidos por los gobiernos— y los problemas socioeconómicos que sufren grandes masas en distintos países, junto con los crecientes movimientos migratorios, han hecho que la cuestión de la migración

haya sido *seguridizada* en un alto grado en todos los países. De modo que la relación migración-seguridad se ha sobredimensionado, incorporando componentes de otros ámbitos.

Sin embargo, ha sido Estados Unidos, sobre todo en tiempos de la administración Trump, que ha definido en la política migratoria que los migrantes, legales o ilegales, son una amenaza a la seguridad nacional, sobredimensionando su rol. Para ello, ha seleccionado a los musulmanes como una categoría especial sujeta a un trato diferenciado y se han radicalizado las ideas islámicas (Haass, 2017, p. 7). Y, últimamente, ha sumado a esta categoría a los migrantes latinoamericanos, sobre todo mexicanos y centroamericanos, al relacionarlos directamente con grupos del crimen organizado y señalarlos como los responsables del narcotráfico dentro del país. En ese sentido, Washington desconoce que la seguridad nacional de cualquier país implica un balance de las acciones para enfrentar las amenazas internas y externas (Haass, 2017, p. 9).

En resumen, lo que se puede observar es la creciente seguridiwzación de las políticas migratorias, a costa de lo social y los derechos y libertades de la población migrante (Fauser, 2006, pp. 1-2). Sin duda, detrás de esa tendencia se ocultan intereses particulares de algunos gobiernos para que la migración responda a la conveniencia del país y no a la libertad de los seres humanos. Y como señalé al inicio, el Estado tiene dos políticas públicas diferenciadas: política exterior y política de defensa (véase Murillo, 2012, pp. 50 y ss.); sin embargo, cada vez es más necesario cuestionarse los alcances en el caso de la política migratoria, por la relación que tiene con la acción externa del agente estatal.

MIGRACIONES EN EL SIGLO XXI: ALGUNAS CONSIDERACIONES

En la segunda mitad del siglo XX se generaron estereotipos sobre los migrantes, sobre todo los conocidos como *melting pot* y *salad bowl* a partir de la experiencia estadounidense en función de imágenes étnicas (Mahfouz, 2013). Para Mahfouz (2013, p. 2) se crean imágenes estereotipadas de comunidades a partir de sesgos individuales que logran generalizarse y de amalgamas culturales, un asunto en el cual el cine y las series de televisión han tenido un rol significativo, a partir de la presentación de dramas sobre lo que es y lo que no es el "sueño estadounidense". Aunque hay que diferenciar entre la proyección de imágenes a inicios y a finales del siglo XX, cuando predomina la marginalización étnica de los inmigrantes y la supremacía de lo que se considera el "típico estadounidense", producto —en la noción huntingtoniana— de la cultura anglo-protestante practicada por blancos de ascendencia europea, en el que no calzan ni los latinos, ni los afrodescendientes, ni los asiáticos.

Ante ello, hoy no es posible plantear una situación de *melting pot* en la que los inmigrantes sean asimilados por la sociedad con la integración de prácticas sociales y culturales; más bien hay una tendencia hacia el *salad bowl*, en cuyo caso no hay amalgama cultural ni social, sino que se mantienen —y hasta se sobredimensionan— las diferencias. Si bien estas teorías intentan explicar el caso específico de Estados Unidos, es también posible encontrar situaciones similares en un número cada vez mayor de países.

Por consiguiente, cuando se observan los flujos humanos alrededor del planeta, los crecientes movimientos transnacionales (véase Khagram, Riker y Sikkink, 2002), que si bien comenzaron su etapa de auge con los grupos antiglobalización, pero fueron evolucionando a otras formas de organización para abarcar otros ámbitos específicos, y las tensiones entre Estados —sin que esto signifique un regreso a la Guerra Fría—, se hace evidente que en estas primeras décadas del siglo XXI, la migración está sufriendo profundos cambios. Cambios que repercuten en los derechos y libertades de las personas migrantes, quienes sufren mayores estigmatizaciones y violaciones, lo cual debe atender al tipo de corriente migratoria de la que se trate, que, para el caso de Centroamérica, pueden ser internas, transfronterizas, extrarregionales y transmigraciones (Acuña, Morales, Gómez & Montiel, 2003, p. 6).

Pero más allá de lo arriba descrito y a pesar de los cambios que se han producido en este campo, la mayoría de las políticas migratorias se adoptan unilateralmente y sin considerar las externalidades generadas en otros países, resultado en buena medida de la ausencia de una entidad reguladora y de las políticas proteccionistas que persisten en este ámbito (OECD, 2011, p. 34). Se ha establecido, pues, un “marco de gobernanza no cooperativo” en el sistema internacional relacionado tanto con los flujos migratorios como con la relación entre migración y desarrollo (OECD, 2011, p. 35).

En la mayoría de los países, los flujos migratorios se limitan al problema de inmigrantes indocumentados, que es prácticamente el tema número uno en la agenda gubernamental en la materia (OECD, 2011, p. 38), pues la inmigración legal está sujeta a mayores controles y la emigración no necesariamente es vista como un problema, excepto cuando tiene un carácter masivo y amenaza la estabilidad social. Más bien, en un buen número de casos, la emigración se considera un beneficio y hasta se alude a que el migrante es un “bien de exportación” que genera divisas, en tanto que la relación entre migración y desarrollo no ha motivado el interés suficiente de los gobiernos, a pesar de iniciativas como el Diálogo de alto nivel de Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo. Este se fundamenta en la resolución A/68/L.5 del 1 de octubre del 2013, en la que se señala que:

> Reconocemos que la migración internacional es una realidad pluridimensional que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y, en ese contexto, reconocemos que la migración internacional es una cuestión intersectorial que debe abordarse de forma coherente, amplia y equilibrada, integrando el desarrollo con la debida consideración a las dimensiones social, económica y ambiental y el respeto de los derechos humanos.

En esos días se celebraron una sesión plenaria y cuatro rondas para debatir sobre las acciones a adoptar para "fortalecer la coherencia y la cooperación en todos los niveles, con miras a aumentar los beneficios de la migración internacional para los migrantes y para los países por igual y sus vínculos importantes con el desarrollo, reduciendo, sus efectos negativos", según la convocatoria al diálogo, al mismo tiempo que para dar continuidad a los esfuerzos de un primer diálogo realizado en septiembre del 2006. Este esfuerzo se complementó con el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, propuesto por el Secretario General de Naciones Unidas en el 2006, al que está adscrito el Grupo Global sobre Migración (GGM).

De esos espacios de coordinación, sobre todo del GGM, han emanado recomendaciones de política que procuran el mejoramiento de las condiciones de los migrantes, una mejor inclusión de estos en las estrategias de desarrollo y mayor coherencia entre las políticas sobre migración y sobre desarrollo (OECD, 2011, p. 39). No obstante, se considera que la escasa implementación de tales recomendaciones y la adopción de políticas migratorias acordes con la actual coyuntura global pasan por un problema de asimetría. En ese sentido, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), "[la] principal razón para la dificultad de cooperar sobre migración está vinculada a la asimetría de los beneficios entre países industrializados y en desarrollo" (2011, p. 43). Pero también hay razones no económicas, como la preocupación de la ciudadanía en los países receptores por la seguridad y la identidad, al extremo que ante el incremento de las amenazas terroristas la opinión pública tiende a asociar inmigración con inseguridad, lo que, para el caso estadounidense, en palabras de Huntington, "el persistente influjo de inmigrantes hispanos amenaza con dividir a los Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas y dos lenguas" (citado en OECD, 2011, p. 44), asunto que se percibe como una grave amenaza para la seguridad nacional.

Tales preocupaciones de la ciudadanía sobre la relación entre inmigración e inseguridad influencian las políticas en este ámbito, sobre todo con el establecimiento de grupos antinmigrantes que, mediante lobby, condicionan a los gobiernos, lo cual no es muy diferente entre

los países industrializados y los países en desarrollo (OECD, 2011, pp. 45-46).

En general, hay una tendencia a incrementar los controles fronterizos, como primera medida para disuadir y disminuir la migración internacional, lo cual crea una paradoja: la de incrementar los costos de las políticas migratorias, al mismo tiempo que se aumenta la inmigración regular (OECD, 2011, p. 49); asunto que, en última instancia, beneficia al crimen organizado, que eleva las tarifas para el tráfico y la trata de migrantes, quienes están separados por una difusa frontera empírica.

Sin duda, como mencioné antes, los ataques del 11 de septiembre del 2001 introdujeron variables en la actitud de la opinión pública, no sólo de Estados Unidos, sino de un buen número de países hacia la inmigración (Esses, Dovidio y Hodson, 2002), agregando otros estereotipos, prejuicios y estigmas. Esto es relevante porque, como anotan Esses, Dovidio y Hodson (2002, pp. 70-71), las actitudes sobre los migrantes influencian la política pública, al demandar mayor seguridad y controles fronterizos; condicionan la conducta diaria de los individuos, dificultando la inserción de los migrantes en los mecanismos sociales, e inciden en la visión colectiva de la identidad nacional y la percepción de quienes forman parte de la sociedad.

Los cambios en las actitudes hacia los miembros son mayores cuando se trata de eventos que ocasionan víctimas mortales o el desplazamiento evidente de mano de obra nativa, que generan desempleo y afectan la seguridad ciudadana. Además, las valoraciones, estigmas y prejuicios se exacerban por el enfoque y los argumentos contenidos en los medios de comunicación local y los discursos políticos (Delgado, 2008), sobre todo, los de las élites que alientan la oposición a las migraciones (Brader, Valentino y Suhay, 2008, p. 960). La gente reacciona al ataque en función de lo que considera amenazas sicológicas, valoraciones cognitivas y reacciones emocionales (Esses, Dovidio & Hodson, 2002. p. 73); por ello, los ataques terroristas en Nueva York (2001), Madrid (2004), Londres (2005) y París (2015), para citar sólo aquellas ciudades que son consideradas como referentes globales, tuvieron repercusiones sobre las actitudes de la gente y de los países en la mayor parte del mundo. Esto revirtió la tendencia que se estaba produciendo a finales de la década de 1990 de una mayor aceptación de los inmigrantes, que se tornó en la percepción de que todo musulmán es un terrorista en potencia. A ello se suma la incertidumbre económica y social que genera un escenario caracterizado por la amenaza terrorista (véase Esses, Dovidio & Hodson, 2002, pp. 79-80). De ahí que la cosmovisión e ideología política sea otro factor que considerar en las actitudes de la gente, como parte del sistema de creencias

que pueden ser afectados por los migrantes (Burns y Gimpel, 2000, p. 206).

Además de situaciones de ataques, para Brader, Valentino y Suhay (2008, p. 960; y también para Burns y Gimpel, 2000, p. 204), lo racial y lo étnico son también disparadores de variaciones negativas en la opinión y conducta respecto de los inmigrantes, más allá de "cambios en las creencias acerca de la severidad del problema de inmigración", con lo cual se ubica por encima de las amenazas políticas que surgen de esos flujos. Esto se hace más evidente cuando, explícita o implícitamente, se responsabiliza a una comunidad y se califica a sus integrantes como "buenos" o "malos" inmigrantes (Brader, Valentino y Suhay, 2008, p. 961), como lo señaló Huntington (2004), al advertir que la migración latina constituye una amenaza para la sociedad estadounidense; una sociedad cuyo elemento fundamental es la identidad nacional, basada en una cultura anglo-protestante, con características claves como:

> El idioma inglés; la cristiandad; el compromiso religioso; los conceptos ingleses del Estado de derecho; incluyendo la responsabilidad de los gobernantes y los derechos individuales; y los valores protestantes del individualismo, la ética del trabajo y la creencia que los humanos tienen la habilidad y el deber para tratar de crear un cielo en la tierra, una "ciudad sobre la colina" (Huntington, 2004, pp. 31-32).

Por su parte, Burns y Gimpel (2000, p. 204) consideran que la inseguridad económica es otro factor que influye en la percepción de la opinión pública sobre la migración, sobre todo cuando el individuo o el grupo se sienten económicamente vulnerables, sin que se expresen estereotipos étnicos negativos. Pero esto no sólo afecta a los nativos, sino también a los inmigrantes ya establecidos, frente a los recién llegados, particularmente cuando estos son un recurso no especializado, que puede fácilmente ser desplazado por otro con similares condiciones, dispuesto a laborar por un salario menor; de ahí que "[el] temor de la competencia laboral podría fácilmente generar demandas de protección aun en la ausencia de creencias racistas" (Burns y Gimpel, 2000, p. 206). Sin embargo, estos autores observan que el "impacto en las circunstancias económicas personales y en las evaluaciones económicas nacionales sobre los estereotipos varían", según el contexto, por lo que también deben considerarse como factores que inciden en las actitudes (p. 206).

Por consiguiente, la migración es un fenómeno con múltiples dimensiones y variables, que debe ser tomado en cuenta como un asunto político, que genera tensiones y conflictos entre los ciudadanos y los

no ciudadanos (que se definen en función de la identidad nacional), por lo tanto, se trata de una cuestión centrada en lo colectivo (Brader, Valentino & Suhay, 2008), sin que se obvie lo individual. Pero también es de naturaleza económica, social, cultural, ambiental, jurídica y estratégica —cuando los flujos se producen a raíz de un desastre natural—, pues en opinión de Massey (2002. p. 144) la migración internacional "se origina en las transformaciones sociales, económicas y políticas que acompañan la expansión de los mercados".[1]

COSTA RICA Y LAS MIGRACIONES

Los flujos migratorios hacia Costa Rica no son un fenómeno de las últimas décadas, sino que ya, desde inicios del siglo XIX, se produjeron movimientos migratorios, algunos alentados por el gobierno costarricense. Por ejemplo, de acuerdo con Soto (citado en Borge, 2004, p. 45), a inicios de la centuria pasada el país recurrió a la migración para compensar el déficit de mano de obra, pues se consideró que se "requerían grandes contingentes de operarios para explotar las regiones desérticas y ricas", por lo que la migración fue vista como la panacea, sobre todo si era de origen europeo. Tal déficit era producto de la escasa población del país y la urgencia de apoyar la economía y el desarrollo, por lo que se alentó la inmigración según países de origen. Soto afirma que, en el país, un "racismo institucional e intelectual cruzaba el discurso de la inmigración en un proyecto nacionalista de revaloración de los elementos que se consideraban propios de la Nación costarricense: una homogénea raza blanca, pacífica, respetuosa del orden, laboriosa y honrada" (citado en Borge, 2004, p. 46).

En la década de 1820 se creó la Junta Protectora de la Colonia, destinada a fomentar la inmigración; pero con escasos resultados, que, en criterio de Chou (2002, p. 39), fueron producto de la insistencia de traer europeos, la falta de infraestructura adecuada para la colonización y la negativa a traer chinos y negros. Ello cambió en 1855 cuando se "importaron" los primeros setenta y siete chinos, seguidos

---

1 D. Massey identifica cinco preguntas fundamentales que deben ser respondidas para entender el fenómeno de la migración internacional, desde una perspectiva economicista; estas son: "¿cuáles son las fuerzas estructurales en las naciones en desarrollo y estructuralmente transformándose que producen emigrantes? ¿Cuáles son las fuerzas estructurales en las naciones desarrolladas que crean una demanda para sus servicios? ¿Cuáles son las motivaciones de la gente que responde a estas fuerzas macroestructurales para moverse internacionalmente? ¿Cuáles estructuras sociales y económicas se presentan en el curso de la migración internacional y la globalización para apoyar y sostener el movimiento, y cómo ellas alimentan los procesos migratorios? Y, finalmente, ¿cómo los gobiernos nacionales responden a los flujos resultantes de gente y cuán efectivas son sus políticas?" (2002, p. 143).

por la llegada de seiscientos cincuenta y tres migrantes en 1873, mediante un convenio entre el gobierno y la empresa encargada de la construcción del ferrocarril. Aunque más que migrantes, estas personas fueron esclavos, pues fueron vendidos a empresarios, políticos y educadores costarricenses, lo que dio lugar a un lucrativo negocio (Chou, 2002, p. 39).

Sin embargo, desde el siglo XIX el principal país de origen de la inmigración en Costa Rica fue Nicaragua, que llegó a constituir un flujo permanente, aunque con altibajos, como consecuencia de los regímenes políticos, los conflictos armados, las crisis económicas y los desastres naturales en ese país (Borge, 2004, p. 45). En décadas posteriores, de acuerdo con Segura (2016, p. 1), el panorama de la migración en Costa Rica pasó por varias etapas, como aquellas generadas por la intensificación y diversificación del conflicto armado y las condiciones políticas que obligaron a las personas a huir de la violencia, los movimientos que se produjeron dentro y fuera de la región, los desastres naturales como el huracán Mitch, y, más recientemente, en el decenio de 1990, resultar de los determinantes económicos para migrar en busca de mejores condiciones socioeconómicas. Y ya en este siglo XXI los desplazamientos han sido motivados, principalmente, por la violencia provocada por el crimen organizado, sobre todo por las pandillas y los carteles del narcotráfico, siendo la población adolescente y juvenil la más afectada, porque son el principal grupo meta de las pandillas para reclutar a nuevos miembros. Esto se ha convertido, según lo señala Acuña, en "una de las tendencias novedosas en el marco de la movilidad humana" en Centroamérica (2016, p. 47). Para este especialista, una explicación al fenómeno de "menores migrantes no acompañados" está relacionada con "los rasgos expulsores de sus contextos locales/nacionales de origen y los factores de atracción en la sociedad de destino, aunado a los marcos de transformación de las políticas migratorias en Estados Unidos" (2016, p. 48). Y también con lo que Acuña, Morales, Gómez & Montiel (2003, p. 6) denominan "la transformación de los territorios nacionales y la emergencia de espacios donde la interacción económica es más fuerte".

Desde mediados del siglo XX hasta el presente, la cantidad de extranjeros residiendo legalmente en Costa Rica ha sido significativa, pues en la década de 1950 el porcentaje de población nacida en el extranjero era de 4,2%, lo que aumentó a 7,8% en el 2000 y a 9,0% en el 2011 (véase Tabla 2.1). De igual forma, como se muestra en la Tabla 2.1, la gran mayoría provienen de Nicaragua (en 1950 representaban el 57% de los extranjeros, mientras que en el año 2000 constituían el 76,4% y en el 2011, el 74,6%), por lo que este grupo es el que centra la atención de la opinión pública y de los estereotipos y

estigmas.

En la Figura 2.1, por su parte, se muestra cómo la evolución de

Tabla 2.1
Costa Rica: población total y nacida en el extranjero 1950-2011

Censos nacionales						
	1950	1963	1973	1984	2000	2011
Población total	800.875	1.336.274	1.871.780	2.416.809	3.810.179	4.301.712
Nacidos en el extranjero	33.251	35.605	22.264	88.954	296.461	385.899
Porcentaje extranjero	4,2%	2,7%	1,2%	3,7%	7,8%	9,0%
	1950	1963	1973	1984	2000	2011
Nicaragua	18.954	18.722	11.871	45.918	226.374	287.766
Panamá	2.064	3.255	1.598	4.794	10.270	11.250
El Salvador	574	769	766	8.748	8.714	9.424
Estados Unidos	956	2.001	2.151	5.369	9.511	15.898
Resto del mundo	10.703	10.858	5.878	24.125	41.592	61.561
Distribución porcentual en el total del país						
Nicaragua	57,0%	52,6%	53,3%	51,6%	76,4%	74,6%
Panamá	6,2%	9,1%	7,2%	5,4%	3,5%	2,9%
El Salvador	1,7%	2,2%	3,4%	9,8%	2,9%	2,4%
Estados Unidos	2,9%	5,6%	9,7%	6,0%	3,2%	4,1%
Resto del mundo	32,2%	30,5%	26,4%	27,1%	14,0%	16,0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

la inmigración tiene pendiente positiva, y se recurre a la Encuesta Nacional de Hogares, años 2013 y 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); específicamente, para la población de más doce años y más por región de residencia actual, respecto a la de dos años antes, puede verse que en el 2013 había 17.237 personas y en el 2016 un total de 31.418 que manifestaron provenir de otros países, lo que sumaba una población extranjera total de 434.554, equivalente al 8,77% de la población (ligeramente inferior al dato del 2011). Ello evidencia que el influjo migratorio continúa. Por supuesto, a esto hay que sumar el porcentaje de población migrante que se invisibiliza por temor a que los registros estadísticos sean utilizados con

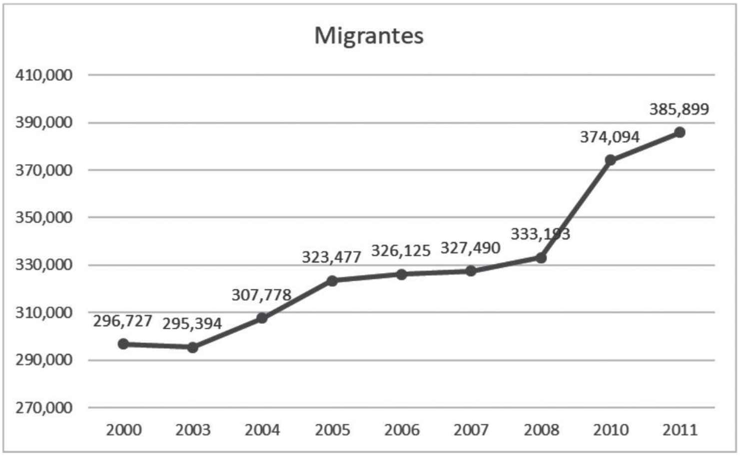
propósitos de deportación o detención. En este aspecto, la población indígena, que migra como parte del ciclo cafetalero, tiende a tener un mayor grado de invisibilización. Cabe señalar que el gobierno costarricense no realiza deportaciones, excepto en casos calificados, como lo son las pandillas y la delincuencia común.

Al respecto, en un informe de la Organización Internacional del Trabajo se advierte que Costa Rica:

> Se ha transformado en el destino de uno de los mayores corredores migratorios subregional, en gran medida como consecuencia de causas estructurales que incluyen razones relacionadas [con el] acceso a derechos, vinculadas a las necesidades de su mercado de trabajo, como también políticas e incluso geográficas. La presencia de un alto componente de población migrante implica que, en algunas actividades, los trabajadores migrantes representan una proporción muy importante de la fuerza de trabajo. En particular, el 22% de las trabajadoras domésticas son migrantes (principalmente mujeres de otros países de Centroamérica), y esta proporción llega al 18%, en el caso de la industria de la construcción, y al 12% en la agricultura y la ganadería (OIT, 2016, pp. 30-31).

Para ahondar sobre los aspectos laborales en el caso costarricense,

Figura 2.1. Evolución de la migración costarricense, 2000-2011



Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería.

véase, entre otros, el informe elaborado por Acuña *et al*. (2011). En este informe se demuestra cómo "[la] migración ha sido parte integral del desarrollo costarricense. Especialmente a partir de los años ochenta, Costa Rica ha desempeñado un rol central como país de destino para diversos flujos migratorios en un consolidado sistema migratorio centroamericano" (Acuña *et al*., 2011, p. 16).

Sin embargo, como lo señala Delgado (2008), la percepción de la población costarricense sobre la cantidad de extranjeros residentes depende del lugar, pues existe una tendencia, sobre todo de los nicaragüenses a ubicarse en ciertas zonas, producto de las redes sociales que facilitan su inserción (Borge, 2004). Pero, en general, los inmigrantes prefieren la zona urbana (en donde, de acuerdo con el censo del 2011, residía un 73%, véanse tablas 2.2 y 2.3).

Un factor que hay que considerar son los mayores grupos de migrantes que, particularmente en el caso de los nicaragüenses, se están asentando en sitios socialmente vulnerables, regiones periféricas, con problemas de hacinamiento, mala calidad de servicios públicos, bajos ingresos e inseguridad ciudadana (Delgado, 2008). Mientras que la inmigración estadounidense tiende a ubicarse en las zonas costeras y residenciales de clase media-alta y alta; y algunos grupos de colombianos (una nacionalidad que ha incrementado su migración de manera significativa en los últimos años, aunque no se ha estudiado con detalle, y tiende a estigmatizarse como ligada al narcotráfico, y se calcula en más de diez mil personas) están realizando inversiones pequeñas y medianas, sobre todo en comercio y servicios en el área metropolitana. Cabe anotar que, como producto de la crisis en Venezuela, los ciudadanos de este origen son otro grupo que está aumentando y se nota de forma particular en colegios de secundaria y universidades; sin embargo, el fenómeno no se está analizando en toda su dimensión, por ser de reciente ocurrencia.

Ahora bien, para nacionalidades como la nicaragüense, la colombiana y la peruana, históricamente la política migratoria costarricense ha sido restrictiva —en algunos momentos ha requerido visa consular—, lo que genera tres situaciones: i) la tendencia a ingresar al país en forma irregular; ii) permanecer invisibilizados, excluyéndose de ámbitos a los cuales tienen derecho como inmigrantes; y iii) vinculándose a la economía subterránea y la informalidad, lo que agrava su situación socioeconómica. Para Delgado (2008), ello contribuye al establecimiento de "guetos de inmigrantes", lo que incrementa su estigmatización, al mismo tiempo que la nacionalidad funge como un discriminante, porque "genera conciencia de pertenencia o no pertenencia a la sociedad" (Delgado, 2008); y se establece diferencia entre "buenos" y "malos" migrantes.

Tabla 2.2
Distribución de migrantes, según periodo de llegada a Costa Rica y otros a Centroamérica
(por sexo y lugar de nacimiento)

	Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural
Total país	385.899	186.111	199.788	282.732	103.167
Antes de 1980	35.385	17.581	17.804	26.471	8.914
Entre 1980 y 1989	41.052	21.199	19.853	30.437	10.615
Entre 1990 y 1999	114.855	54.469	60.386	84.618	30.237
Después del 2000	156.829	75.160	81.669	112.947	43.882
Ignorado	37.778	17.702	20.076	28.259	9.519
Centroamérica	314.885	149.078	165.807	222.127	92.758
Antes de 1980	28.049	13.876	14.173	19.667	8.382
Entre 1980 y 1989	35.720	18.280	17.440	25.649	10.071
Entre 1990 y 1999	101.643	47.312	54.331	73.373	28.270
Después del 2000	117.219	54.677	62.542	79.988	37.231
Ignorado	32.254	14.933	17.321	23.450	8.804
Nicaragua	287.766	136.118	151.648	202.317	85.449
Antes de 1980	22.655	11.355	11.300	15.364	7.291
Entre 1980 y 1989	31.161	16.108	15.053	21.917	9.244
Entre 1990 y 1999	96.791	44.953	51.838	69.960	26.831
Después de 2000	107.666	50.017	57.649	73.730	33.936
Ignorado	29.493	13.685	15.808	21.346	8.147
Resto del mundo	71.014	37.033	33.981	60.605	10.409
Antes de 1980	7.336	3.705	3.631	6.804	532
Entre 1980 y 1989	5.332	2.919	2.413	4.788	544
Entre 1990 y 1999	13.212	7.157	6.055	11.245	1.967
Después de 2000	39.610	20.483	19.127	32.959	6.651
Ignorado	5.524	2.769	2.755	4.809	715

Fuente: INEC, Censo Nacional del 2011

Tabla 2.3
Distribución porcentual de migrantes Costa Rica y otros
Centro América (según periodo de llegada, sexo y lugar de nacimiento)

	Total	Hombres	Mujeres	Urbano	Rural
Total en el país	100%	100%	100%	100%	100%
Antes de 1980	9,2%	9,4%	8,9%	9,4%	8.6%
Entre 1980 y 1989	10,6%	11,4%	9,9%	10,8%	10.3%
Entre 1990 y 1999	29,8%	29,3%	30,2%	29,9%	29.3%
Después de 2000	40,6%	40,4%	40,9%	39,9%	42.5%
Ignorado	9,8%	9,5%	10,0%	10,0%	9.2%
Centroamérica	100%	100%	100%	100%	100%
Antes de 1980	8,9%	9,3%	8,5%	8,9%	9,0%
Entre 1980 y 1989	11.3%	12,3%	10,5%	11,5%	10,9%
Entre 1990 y 1999	32.3%	31,7%	32,8%	33,0%	30,5%
Después de 2000	37,2%	36,7%	37,7%	36,0%	40,1%
Ignorado	10,2%	10,0%	10,4%	10,6%	9,5%
Nicaragua	100%	100%	100%	100%	100%
Antes de 1980	7,9%	8,3%	7,5%	7,6%	8,5%
Entre 1980 y 1989	10,8%	11,8%	9,9%	10,8%	10,8%
Entre 1990 y 1999	33,6%	33,0%	34,2%	34,6%	31,4%
Después de 2000	37,4%	36,7%	38,0%	36,4%	39,7%
Ignorado	10,2%	10,1%	10,4%	10,6%	9,5%
Resto del mundo	100%	100%	100%	100%	100%
Antes de 1980	10,3%	10,0%	10,7%	11,2%	5,1%
Entre 1980 y 1989	7,5%	7,9%	7,1%	7,9%	5,2%
Entre 1990 y 1999	18,6%	19,3%	17,8%	18,6%	18,9%
Después de 2000	55,8%	55,3%	56,3%	54,4%	63,9%
Ignorado	7,8%	7,5%	8,1%	7,9%	6,9%

Fuente: INEC, Censo Nacional del 2011

Por las dimensiones de la cuestión migratoria en Costa Rica, el tema ha sido abordado desde distintas perspectivas, considerando las características socioeconómicas, los comportamientos sociales, culturales y demográficos, la interacción en las comunidades receptoras, la distribución espacial y las dimensiones de los derechos, la identidad y los impactos socioculturales, entre otras (Morales, 2008, p. 9). Ello le permite a Morales "calificar a Costa Rica como un pequeño país con una pluralidad migratoria, como receptor de inmigrantes, temporales y permanentes, y al mismo tiempo como expulsor y de tránsito" (2008, p. 10).

Ahora bien, es necesario considerar que la cuestión pasa no sólo por las garantías constitucionales, sino también por la acción efectiva de las autoridades y la sociedad en la implementación. La Constitución Política en su artículo 19 dispone:

> Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.
> No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sino que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.

La Sala Constitucional, por su parte, ha emitido algunas precisiones sobre la interpretación y aplicación de esta disposición, advirtiendo que el fundamento del citado artículo se deriva de principios universales de igualdad y de no discriminación, de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por supuesto, según la sentencia 12-89 de dicha sala con las excepciones

> amparadas a la estricta reserva de ley formal aplicable al régimen de libertad y demás derechos fundamentales, sean también razonablemente necesarias, en función de la naturaleza de los derechos así exceptuados o limitados y de la menor vinculación de los extranjeros a las tradiciones, valores, cultura y sentimientos nacionales, en un Estado democrático de Derecho como el que Costa Rica aspira a realizar a plenitud (citado por Hernández, 2008, p. 59).

Asimismo, la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764 del 1° de septiembre del 2009) en el artículo 3 establece:

> Mediante la presente Ley se regula el control de las personas migrantes y se fomenta la integración de estas a la sociedad, con base en los

> principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país.
> La Dirección de Migración y Extranjería determinará las condiciones para el ingreso de personas no residentes al país; para ello, establecerá los criterios para la clasificación de visa restringida, visa consular e ingreso sin visa.

Adicionalmente, en el artículo 5, se dispone la obligación de fomentar "la integración de las personas migrantes al desarrollo del país". Para lo cual se enumeran (artículo 6) como referentes para la formulación de la política migratoria los siguientes:

i. "Promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración, en forma tal que contribuyan al desarrollo nacional por medio del enriquecimiento económico social y cultural de la sociedad costarricense";
ii. Facilitar el regreso de los nacionales ubicadas en el exterior;
iii. Controlar el ingreso, la permanencia y el regreso de personas extranjeras al país, en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública;
iv. Orientar la inmigración a las áreas cuyo desarrollo se considere prioritario, hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado, de conformidad con el Plan nacional de desarrollo;
v. Garantizar la protección, atención y defensa de las personas víctimas de la trata de personas y coordinar con las instituciones competentes tales garantías;
vi. Garantizar que el territorio del país sea asilo para toda persona que tema de ser perseguida o enfrente algún peligro de conformidad con los convenios internacionales, y
vii. Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en esta materia.

La cuestión es que la Dirección General de Migración y otras instancias vinculadas a la política migratoria y a la atención de los inmigrantes disponen de los recursos y capacidad para cumplir con las normativas. Ello porque existen múltiples factores que condicionan y determinan la implementación de las políticas y programas en materia de migración. Al respecto, Delgado (2008) señala:

> Las condiciones de vida y los distintos niveles [sic] de integración de los inmigrantes, no dependen únicamente de sus características personales [...] o de su menor o mayor participación en el entorno social, que principalmente lo conforman las redes sociales entre las sociedades de origen y de destino. Estas también dependen estrechamente de la cantidad y calidad de derechos y deberes que se les confieren la sociedad de acogida.

Mientras que el artículo 7, inciso 1, de la Ley 8764, expresa que, con el propósito de impulsar acciones binacionales o multinacionales, se procura conseguir: "La búsqueda de la complementariedad entre la mano de obra nacional y la migrante, en forma tal que no exista un desplazamiento de la mano de obra nacional por la incorporación de trabajadores inmigrantes"; y en el inciso 2 aclara: "El respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales de toda persona extranjera que ingrese y permanezca en el país". Esto se relaciona con los conocimientos, percepciones y prácticas del personal judicial al atender a la población trabajadora migrante, según lo dispuesto en las directrices 35-2013 y 220-2014 (véase OIT, 2015).

Sin embargo, la conclusión del XXII Informe del Estado de la Nación (Programa Estado de la Nación, 2016, p. 85; véase también Segura, 2016) advierte que el país tiene dificultades para alcanzar la integración social de los migrantes, y menciona la "migración en tránsito" que provocó, en el 2016, "oleadas de migrantes temporales provenientes de Cuba, África y Haití". En buena medida esa situación resulta de las características de la población migrante, que el citado informe resume en los siguientes términos:

> La población migrante que vive en el país, en promedio, tiene un perfil de alta vulnerabilidad en comparación con los residentes nacidos en Costa Rica: baja escolaridad, menor aseguramiento, problemas de empleo (subempleo, bajos ingresos, incumplimiento de garantías laborales y del salario mínimo) y alta incidencia de problemas de vivienda. En general, el país muestra dificultades para garantizar la integración social de este grupo (Programa Estado de la Nación, 2016, p. 92).

Un efecto de la migración que también es relevante entre los motivos de las personas para abandonar sus lugares de origen son las remesas familiares. Según el Banco Mundial (citado por Segura, 2016, p. 3), en el 2013 la población migrante radicada en Costa Rica generó trescientos noventa y cuatro millones de dólares, aunque los costarricenses radicados en el exterior enviaron quinientos sesenta y uno millones de dólares.

Otro aspecto que proviene de un caso particular, pero que evidencia la problemática de la integración social de las personas migrantes, es el de la comunidad Ngäbe Buglé, que constituye la población originaria más grande del sur de Centroamérica, pero al mismo tiempo sufre la mayor exclusión social y económica. Los miembros de este pueblo se trasladan de Panamá hacia Costa Rica en busca de sobrevivencia (aunque una parte de ellos son residentes en territorio costarricense, pero como no reconocen la frontera entre los dos países, no hay datos exactos sobre su nacionalidad, e incluso en la mayoría de los casos no poseen documento de identidad), pues son forzados por el hambre y una tasa de pobreza de alrededor del noventa por ciento (setenta por ciento en pobreza extrema), por lo que muchos terminan como indigentes en las calles de San José y otras ciudades costarricenses (Segura, 2016, p. 3). En general, los estudios sobre migración coinciden en que, más allá de las cosmovisiones y mitos que se consideran caracterizan a esta sociedad, lo cierto es que Costa Rica "se destaca por ser un país que segrega y excluye a estas poblaciones de acuerdo con su origen (el nicaragüense, el colombiano) y su condición sociopolítica (el extranjero, el inmigrante, el indocumentado)" (Delgado, 2008). Ello se ha agravado por la percepción de que la migración constituye una amenaza. Resumo, como ejemplo de la caracterización hecha en este apartado, la situación de los migrantes cubanos y otros extra continentales (entendiéndose por esto la población proveniente de fuera de la región latinoamericana —Acuña, 2017, p. 231—) y la experiencia de la trata y el tráfico de migrantes.

CRISIS DE LA MIGRACIÓN CUBANA EN COSTA RICA

Lo que se conoció como el problema de la migración cubana en Costa Rica en realidad responde a un fenómeno más amplio y tiene que ver con que Centroamérica se convirtió en una zona de tránsito hacia los Estados Unidos. Esta situación la resume, en extenso, Acuña:

> […] el desarrollo de nuevas dinámicas poblacionales, la importancia de la región como zona geográfica cercana a los países del norte, apertura, diversificación y densificación de rutas migratorias, los procesos de fortalecimiento de seguridad fronteriza en varios países de tránsito y destino, tanto en el continente europeo como en el americano, el funcionamiento de actores del crimen transnacional organizado, el tráfico y trata de personas, entre otros aspectos: podrían ser señalados como elementos que impulsan el proceso de movilidad de grupos de migrantes provenientes de diferentes latitudes, que utilizan la región como escala intermedia para llegar a su destino final (2017, p. 232).

No obstante, en el imaginario costarricense el problema eran los más de ocho mil cubanos (según datos oficiales fueron atendidas siete mil ochocientas dos personas, a quienes se les otorgó visa extraordinaria para su estadía en el país). De ellos, cinco mil quinientos fueron atendidos en cuarenta y cuatro albergues, al quedarse "atrapados" en los puestos fronterizos de Peñas Blancas, límite con Nicaragua, y de Paso Canoas, frontera con Panamá, luego de que la policía costarricense desmantelara una red dedicada al tráfico ilícito de personas —que durante meses circuló hacia Estados Unidos, movilizados por "coyotes"— a inicios de noviembre del 2015.

Incluso el gobierno nicaragüense devolvió a grupos de migrantes cubanos, custodiados por cuerpos policiales y militares, que recibieron la autorización de salida de territorio costarricense o que cruzaron la frontera con ayuda de coyotes, antes de que entrara en vigor un acuerdo centroamericano (12 de enero del 2016), que Managua no suscribió para establecer un puente aéreo (que comenzó a operar el 4 de febrero) que trasladara a los cubanos desde Costa Rica hasta el norte de México. En esta actividad participó la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), actuando como operador comercial para organizar los vuelos.

El 14 de marzo del 2016, tras cuatro meses de gestiones, el gobierno costarricense anunció que había concluido la operación de atención humanitaria a migrantes cubanos, en la que estuvieron involucrados quince gobiernos municipales de las zonas fronterizas, quienes facilitaron las instalaciones para la permanencia de los migrantes, cuarenta y cuatro comunidades de acogida, quinientos voluntarios y la Comisión Nacional de Emergencia.

Sin embargo, el final de esa operación no acabó con el problema, porque junto con los migrantes cubanos ingresaron personas de otras nacionalidades que buscaron mezclarse para lograr recibir el mismo trato. Así llegaron contingentes de personas procedentes de varios países africanos, que utilizaban, de acuerdo con datos de la OIM, unas veinte rutas migratorias, por lo que el 20 de junio el diario *La Nación* informó que se estimaban en hasta veinte mil africanos los que podrían estar dirigiéndose a Costa Rica (ver Figura 2.2). Ante ello, la entonces directora de Migración, Jiménez, expresó:

> Pensábamos en algún momento que, si las naciones de la región buscamos una respuesta, esto se puede regularizar; el problema es que, dependiendo de los cambios que se da en cada país, usted verá un contingente en otro país. Los países no estamos preparados para este flujo. Las respuestas de la legislación son para flujos regulares (visa, tránsito, permanencia), pero no para esto.

Las reacciones en la opinión pública no se hicieron esperar, argumentando que esas personas no solo traían enfermedades como el sida, sino que podrían venir "camuflados" entre ellos terroristas, lo que constituía un cambio radical sobre la "histórica movilidad transfronteriza" (Acuña, 2017, p. 233). Realidad que forma parte de las nuevas dinámicas territoriales y fronterizas, al igual que poblacionales, por lo que el principal reto en gestión migratoria es "conciliar el estricto marco de protección de la soberanía de los estados nacionales y las necesidades de grupos de personas que transitan los territorios motivados por una serie de factores" de muy diversa naturaleza (Acuña, 2017, p. 242).

Figura 2.2. Principales rutas de migrantes desde África



Fuente: La Nación, 20 de junio del 2016.

La crisis de los migrantes cubanos y la presencia de extra continentales introdujeron otras variables que el gobierno no había contemplado. Por consiguiente, se ha hecho necesario ajustar las políticas y programas sobre migración, además de las acciones que resumo en el siguiente apartado.

POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL Y MECANISMOS PARA LA REGULARIZACIÓN

Durante muchos años se consideró que el país carecía de una política migratoria que garantizara una gestión pública ordenada, lo

cual agravaba la situación de los migrantes (Borge, 2006, p. 2). Sin embargo, ello no quiere decir que no hubiera normativa y regulaciones migratorias, como la Ley de Migración 7033 de 1986; sobre esta y otras leyes véase la tesis de Voorend (2016), en la que ahonda sobre la interacción entre la política migratoria y la social, así como la seguridad social.

Esto cambió en la última década, pues el gobierno de Costa Rica adoptó una serie de políticas y acciones en procura de atender las condiciones de la población migrante. Entre ellas se destacan el Reglamento de Extranjería de la DGME del 2012; la Política migratoria integral para Costa Rica, 2013-2016; la Ley 9095 contra la trata de personas y para la creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), de febrero de 2013; y el Protocolo de actuación para situaciones migratorias especiales, publicado en el 2015, entre otras disposiciones normativas (para un recuento sobre esto véase Segura, 2016). Mientras que, en el 2010, el Poder Judicial adoptó la "Política institucional para el acceso a la justicia de la población migrante y refugiada", que, de acuerdo con el Proyecto Estado de la Nación (2016, p. 94), evidenció el contexto complejo y multidimensional en el cual se produce la migración y "establece lineamientos para asegurar el acceso efectivo a la justicia para las personas migrantes y refugiadas, independientemente de su situación jurídica y las causas que generaron su desplazamiento".

Se encuentra también la política migratoria integral para Costa Rica 2013-2016 (PMICR), recomendada por el Consejo Nacional de Migración y adoptada en septiembre del 2013 por el Gobierno de Costa Rica. Esta política se basa en los enfoques en materia de derechos humanos, género, diversidad, integración, desarrollo humano sostenible, participación social, seguridad humana, integralidad, interculturalidad, grupos etarios, prevención social y equiparación de oportunidades de las personas migrantes con discapacidad y adultas mayores. Y tiene como principios la igualdad, la equidad, la no discriminación, la exigibilidad, la solidaridad, la corresponsabilidad, el respeto a los derechos laborales de los trabajadores migrantes, y el interés superior del niño, la niña y adolescente. Por lo que el objetivo general de la política es: "Establecer un sistema de coordinación interinstitucional del Estado costarricense que promueva una efectiva gestión de la realidad migratoria, consecuente con las necesidades del desarrollo integral de la nación, la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos".

Con el propósito de alcanzar ese objetivo la política identifica tres ejes estratégicos:

1. Servicios migratorios: regularización migratoria, gestión de la información, costarricenses en el exterior y fronteras seguras.
2. Integración y desarrollo: empleo, salud, educación, cultura y sociedad y fomento económico.
3. Protección de derechos humanos y grupos vulnerables: tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, poblaciones vulnerables, y refugio, asilo y apátrida.

En ese último eje se enmarca la Ley 9095 sobre trata de personas que regula lo relativo al combate del delito de trata de personas, según se define en la Convención de Palermo del 2000 sobre delincuencia organizada transnacional; pero también crea la CONATT, integrada por treinta y dos entidades gubernamentales, incluidas la Dirección de Inteligencia y Seguridad, el Organismo de Investigación Judicial, la Fiscalía General y los Ministerios de Seguridad Pública y de Relaciones Exteriores y Culto.

El protocolo para situaciones migratorias especiales (DGME, 2015) tiene como objetivo precisar las operaciones del Equipo para situaciones migratorias especiales (ESME), órgano adscrito a la DGME, creado en el 2009, por decreto ejecutivo 35 144:

> Definir los procedimientos y mecanismos para la identificación de perfiles y brindar una asertiva resolución, referencia y seguimiento de las diferentes situaciones migratorias que involucren a la población migrante en situaciones de vulnerabilidad en casos como: Refugio, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, personas menores de edad, náufragos, desastres naturales, violencia contra la mujer, epidemiología, referencias de Oficina de atención y protección a la víctima del delito o bien, de la Defensoría de los Habitantes, cualquier asunto humanitario atinente o bien, de carácter urgente.

En octubre del 2016, el Presidente de la República y un conjunto de ministerios de gobierno emiten la directriz 057, “sobre la atención de las personas en tránsito y en condición irregular, personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de trata de personas, pertenecientes a los flujos migratorios mixtos que se encuentran en el territorio nacional”, como reacción, según el considerando I de esa disposición, ante los “flujos migratorios mixtos, con características complejas, que incluyen personas en tránsito y en condición irregular, provenientes de países del continente americano y de origen extra continental”.

La directriz 057 identificó tres niveles para atender a “personas en tránsito y en condición irregular, personas objeto del tráfico ilícito

de migrantes y víctimas de trata de personas, pertenecientes a los flujos migratorios mixtos" (art. 4), los cuales son: i. *resguardo y seguridad fronteriza*, bajo la responsabilidad del Ministerio de Seguridad Pública; ii. *Atención de las personas migrantes*, que involucra a instituciones del sector social y económico; y iii. *Abordaje migratorio regional y extra regional*, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

En el primer nivel, al Ministerio le corresponde, según la directriz, lo siguiente: resguardar los puntos de la frontera nacional para asegurar que el ingreso se realice por los puntos fronterizos oficiales; informar sobre la llega y salida de los flujos migratorios; y coordinar con la Policía Profesional de Migración para el control de ingreso y egreso de esa población.

Mientras que, en el tercer nivel, la Cancillería es la responsable de las dos siguientes acciones: 1) Promover y fortalecer convenios u otros instrumentos bilaterales o multilaterales, para establecer procedimientos de abordaje integral a estos flujos de personas, con especial atención a la cooperación transfronteriza con los países vecinos, así como las estrategias regionales e internacionales que coadyuven en la atención de las causas de estos flujos migratorios desde los países de origen de las personas. 2) Coadyuvar en la coordinación e interacción del Estado con los organismos internacionales de interés en la atención y abordaje de estos flujos migratorios.

Más allá de esas políticas e iniciativas, el principal obstáculo sigue siendo la regularización migratoria y la integración social, a lo que se suman las dificultades para atender todos los aspectos del contexto y el entorno que componen la realidad de la población migrante en Costa Rica, como lo resume Segura cuando concluye:

> Por otra parte, es necesaria la adecuación de los sistemas de información institucional a las nuevas realidades migratorias. La necesidad de contar con información actualizada desagregada por nacionalidad en cuanto al acceso a los servicios sociales es necesaria para la elaboración de políticas de integración dirigidas a esta población. Igualmente, es importante la generación de nuevos estudios relacionados con la migración forzada que se ha manifestado en los últimos años, y que se ha evidenciado claramente en tiempos recientes en relación con la migración de centroamericanos y de africanos, lo cual supondrá retos específicos en materia de política social e integración.
>
> En este sentido, sin olvidar los problemas de fondo que dificultan la regularización y la efectiva integración de las personas migrantes en Costa Rica, la multidimensionalidad de la migración cubana y extra continental lo hace sumamente complejo, además de extendido

> en magnitud y tiempo. Podemos decir que las crisis acontecidas han puesto en evidencia que el país no está preparado para atender estos fenómenos, por lo que es necesario atender los nuevos retos institucionales, en materia sanitaria y de asistencia social para darles una respuesta efectiva a estas situaciones por medio políticas públicas integrales, estratégicas, especialmente en zonas fronterizas como Peñas Blancas. De lo contrario, estas crisis se seguirán presentando, ya que las razones que provocan la movilización de estas personas obedecen a fenómenos y factores de carácter internacional y estructural, más allá de nuestro control (2016, p. 31).

Por tener tasas de emigración e inmigración significativas, Costa Rica fue incluida en el "proyecto para aportar evidencia empírica sobre las interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo" (IPPMD) del Centro de Desarrollo de la OCDE y la Comisión Europea (véase OCDE/FUNDEVI, 2017). Cito este informe porque responde a la pregunta de qué efectos tiene la migración en el desarrollo de Costa Rica. Allí se incluyen referencias al mercado laboral, la agricultura, la educación, la inversión y servicios financieros, y la protección social y la salud. Como también responde a cómo las políticas sectoriales afectan la migración en Costa Rica.

El informe considera que es necesario tener en cuenta las distintas dimensiones de la migración y sus efectos sobre la economía, así como el hecho de que "las políticas sectoriales tienen repercusiones indirectas y a veces inesperadas sobre la migración y su papel en el desarrollo", lo que resulta clave para formular políticas coherentes (OCDE/FUNDEVI, 2017, p. 16). Tal coherencia debe darse entre las políticas en materia de:

1. Mercado de trabajo, porque pueden fomentar la emigración.
2. Títulos de propiedad de las tierras en manos de inmigrantes.
3. Escolarización y acceso a programas educativos basados en ayudas económicas, pues existen rezagos.
4. Tasas de inclusión y alfabetización financiera, porque frenan la inversión.
5. Cobertura de protección social y atención sanitaria.

Ello es relevante porque "[la] migración puede beneficiar el desarrollo económico y social de Costa Rica, pero su potencial aún no se ha alcanzado plenamente" (OCDE/FUNDEVI, 2017, p. 17). De ahí que sea necesario "tener en cuenta la migración en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo sectoriales pertinentes. Un marco de políticas más coherente entre los ministerios

y en los diferentes niveles de gobierno sacaría un mejor partido de la migración" (OCDE/FUNDEVI, 2017, p. 18).

Las políticas migratorias deben formar parte del entretejido de las políticas de desarrollo y seguridad que requieren los Estados, reconociendo con ello que la migración es un fenómeno que responde a factores internos y externos, al igual que a asuntos intermésticos y transmésticos, razón por la cual la migración está vinculada a la seguridad.

MIGRACIÓN Y SEGURIDAD: UNA CONSTRUCCIÓN COMPLEJA

Cuando la seguridad se observa desde una perspectiva amplia, como la que proponen Buzan y otros miembros de la Escuela de Copenhague, y se reconoce el rol de la seguridización en la construcción de la agenda pública, superando la visión tradicional de la seguridad nacional, limitada a los intereses estatales y a subordinar al individuo, la sociedad y las organizaciones a lo estatal/gubernamental, resulta evidente el nexo migración-seguridad. Sin embargo, y a diferencia de otros ámbitos sociales relacionados con la seguridad, lo tocante a migración resulta de una construcción compleja por la naturaleza y dinámica del fenómeno, aunque no se puede obviar el hecho de que en los últimos años ha predominado un nuevo énfasis en las tesis de la doctrina de seguridad nacional, por lo que no se puede descartar tampoco que los gobiernos retomen las políticas de seguridad y defensa propias de la concepción clásica.

La migración, en cuanto flujo humano transfronterizo, involucra a múltiples actores, ámbitos y niveles, al mismo tiempo que a una amplia gama de intereses políticos, económicos y sociales; es decir, no es sólo un asunto de la persona que decide emigrar en busca de mejores condiciones de vida, por distintas razones. Esto porque el desplazamiento pone en acción una serie de mecanismos que directa e indirectamente repercuten en los distintos componentes de la seguridad, en este caso incluida la nacional, la regional y la internacional.

A lo anterior se suma la transición hacia un nuevo orden internacional, tras la desaparición del periodo de posguerra mundial, que operó con las reglas estadounidenses y bajo la hegemonía de esta potencia, en el marco de la confrontación Este-Oeste. Hoy la mayoría de las reglas de juego no están vigentes o no son aceptadas por todos o por la mayoría de los actores estatales y no estatales, lo cual genera un alto grado de inestabilidad en el sistema, que también tiene una nueva arquitectura sistémica. Es decir, el mundo transformado del siglo XXI se enfrenta a una compleja transición hacia lo que sería el orden global de esta centuria. En ese contexto, la migración ha adquirido nuevas dinámicas, responde a diversas razones y motivaciones, que se

insertan y obedecen a la globalización y al globalismo económico (que da lugar al capitalismo global). Desde esta perspectiva, el migrante se convierte en un objeto, incluso mercantilizado, de la dinámica local-global. Ahí es donde los grupos del crimen organizado hacen su agosto —como se dice popularmente en Costa Rica—, lo que da lugar a la trata y el tráfico ilícito de personas migrantes. O se produce el caso de los migrantes centroamericanos, particularmente jóvenes del Triángulo del Norte, que huyen de las pandillas, aunque saben que arriesgan sus vidas en el trayecto hacia un destino que no necesariamente les garantiza una vida mejor; o también el de los migrantes que escapan de la guerra en Siria o de la miseria de los países subsaharianos, pudiendo perecer en el Mediterráneo, para alcanzar lo que se ha convertido en una especie de "sueño europeo", similar al "sueño americano".

Entonces no se trata sólo de inseguridad ontológica y ciudadana, sino también de inseguridad en un sentido amplio, no porque el migrante sea una amenaza al buscar mejores condiciones de vida, sino porque el contexto y entorno en el que surge, se moviliza e invisibiliza —ante la criminalización de la migración y el tipo de seguridización que se está realizando— lo convierte en una pieza de un entramado de acciones e intereses de actores estatales y no estatales, legales e ilegales.

El problema, pues, no es el nexo migración-seguridad, que ha existido a lo largo de la historia de la humanidad, sino en lo que han convertido a la persona migrante, a quien se ha estereotipado, estigmatizado y violentado en sus derechos humanos, para justificar una serie de medidas orientadas a poner por encima del individuo los intereses del aparato estatal. Por eso, en muchos países el inmigrante es considerado un criminal y una amenaza a la seguridad ciudadana, pública, nacional, regional e internacional.

De ahí la urgencia de formular políticas migratorias que tengan en cuenta la actual naturaleza de la migración y el contexto y entorno en que se desarrolla; no concebidas solo en función de lo estatal, sino más bien de lo humano. De lo contrario, la implementación de esas políticas incrementará la inseguridad que existe hoy en diversos ámbitos, sectores y niveles.

CAPÍTULO 3
MIGRACIÓN Y ESTADO: EL CASO DE PANAMÁ

Aracelis Camacho de Casanova

INTRODUCCIÓN: LA MIGRACIÓN EN PANAMÁ

La concentración de tierra llamada Panamá cuenta con una ventajosa posición geográfica que permite la comunicación entre América Central, Norteamérica y Suramérica, y, sobre todo, con otros continentes, pues se convierte en paso obligatorio y continuo de cientos de migrantes. Ya desde la adopción en 1904 del escudo como símbolo patrio cuyo lema dice "Pro Mundi y beneficio" y con la denominación muy típica que recibe Panamá de ser "puente del mundo, corazón del universo", trabajaremos en este escrito para entender por qué este país ha sido durante décadas el punto de convergencia de personas de diversos países de la región, en donde la mezcla de razas y culturas enriquecen a su gente y a sus generaciones, como lo han sido personas procedentes de República Dominicana, Nicaragua, Colombia, Venezuela, España, Italia, India, China, Países Árabes, entre otros.

Panamá cuenta con dos fronteras, la de Costa Rica y la de Colombia. Es un país con 77,0 km^2, y con dos océanos: el Atlántico y el Pacífico. La frontera entre Colombia y Panamá es un límite internacional continuo de doscientos noventa y nueve kilómetros de longitud. Este límite también marca la frontera terrestre entre América Central y América del Sur.

El país ha sido paso migratorio desde la conquista española, iniciada en este territorio en 1501 por Rodrigo de Bastidas, que dio paso a la comercialización y el transporte de mercancía hacia España.

Luego diversos sucesos de la historia han marcado el país como punto estratégico de actividades de todo el continente, en donde las inmigraciones han sido constantes. Las grandes masas migratorias se dieron a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX por el desarrollo de mega estructuras en el istmo, como la construcción del ferrocarril y el Canal de Panamá (Francia y Estados Unidos), hecho aunado a una economía que se centraba en el comercio y el servicio, lo cual creó un polo de atracción para migrantes de todo el mundo. Estos megaproyectos no podían ser atendidos por los panameños, lo que dio paso a la llegada de esclavos provenientes de África, asunto que dio inicio a las primeras regulaciones migratorias, como la inmigración regulada por cuotas implementadas a jamaiquinos, europeos (griegos, españoles, e italianos), asiáticos y antillanos (Richardson, 1989).[1]

La población más importante de inmigrantes en Panamá corresponde a la colombiana, producto de los momentos históricos que nos unieron, como fue la unión espontánea a la Gran Colombia, siguiendo las ideas de Bolívar, la cual nos permitió convivir por ochenta y dos años, al igual que con población de los Estados Unidos.

En los últimos quince años, con el auge económico del país, se han desarrollado megaproyectos en la ciudad de Panamá, tales como: la cinta costera 1, 2 y 3, las líneas del metro 1, 2 y 3 —está en fase de construcción— y la ampliación del Canal, lo que volvió a despertar el interés de los inmigrantes de viajar hacia Panamá en busca de una vida mejor y bien remunerada. El alza económica del país, sumada a los problemas políticos de otros países, fue la coincidencia perfecta para que se generara una inmigración masiva de colombianos, nicaragüenses y venezolanos hacia territorio panameño. Este documento tratará de explicar a grandes rasgos los efectos positivos y negativos que se han generado en Panamá.

LAS FRONTERAS

Panamá y Colombia

La República de Panamá cuenta con diez provincias, entre la que se encuentra el Darién, formada por dos distritos (Chepigana y Pinogana) y veinticinco corregimientos. Estos lugares se encuentran poblados por indígenas que comprenden dos comarcas (Comarca Guna de Wargandí y la Comarca Embera Wounaan), por afrodescendientes y colonos que se han desplazado de otras provincias (principalmente

1 Sistema continuo de reporte migratorio internacional en las Américas. Panamá síntesis histórica de la migración internacional.

santeños) en busca de tierras para trabajar en la ganadería y la agricultura. Según registros del censo del 2010, se detalla que hay un promedio de cuatro habitantes por vivienda, y que el 81,16% de los hombres son jefes de hogar, y solo el 18,84% lo componen jefes mujeres; el 3,2 representa el promedio de hijos nacidos de esos hogares. La edad mediana de la población total de la provincia es de veintiún años, y su población menor de edad representa el 37,38% (menores de quince años). Es una población que realiza labores tradicionales como pesca, agricultura y ganadería, según la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto de Estadística y Censo.

El Darién cuenta con comunidades muy cercanas a la frontera, de manera que sus pobladores son testigos del creciente ingreso diario de extranjeros, quienes utilizan esta vía de paso a Panamá. Como el país limita con Colombia, se comparte la zona selvática conocida como el Tapón del Darién. Este es el único tramo que interrumpe la continuidad de la vía Panamericana (que atraviesa el continente), por la falta de unos ciento nueve kilómetros de carretera (cincuenta y nueve kilómetros en el lado colombiano y cincuenta del panameño). Si bien no existe carretera que permita el tránsito libre por la zona, el área selvática es penetrada a diario por un sinnúmero de inmigrantes, ya sea para quedarse en Panamá o para seguir la ruta hacia los Estados Unidos. Esa constante entrada de personas trae consigo la incursión de grupos delictivos que se aprovechan de las circunstancias en la que se encuentran los indocumentados para despojarlos de todos sus bienes. Las principales víctimas son de origen cubano, indio y africano, quienes se dirigen hacia los Estados Unidos en busca del sueño americano, pero se encuentran con bandas criminales que les ofrecen ayuda y quedan como víctimas de ellos. Esta situación se ha convertido en un problema para las autoridades que componen las fuerzas de seguridad panameña, ellos están conscientes de que el crimen organizado utiliza áreas de la selva para prácticas ilegales, que van desde el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando de especies hasta la tala de especies protegidas.

Panamá y Costa Rica

Panamá comparte con Costa Rica trescientos setenta y ocho kilómetros de fronteras; sus cruces fronterizos son Paso Canoa, Río Sereno y Guabito, de oeste a este, respectivamente. El ámbito fronterizo entre ambos países no puede ser calificado de natural, toda vez que lo divide un largo y tendido trecho quebradizo, a diferencia de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, cuyos ríos Sapoá y San Juan actúan de límite natural entre ambos países. Este trecho discurre por tres importantes zonas: las zonas costeras del Pacífico, la cordillera

centroamericana y la zona costera del Caribe.

Costa Rica, a diferencia de Colombia, es un paso obligado de inmigrantes para seguir su ruta hacia los Estados Unidos. Sin embargo, Panamá también recibe personas provenientes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, ya sea que estén en tránsito hacia el cono sur o que se queden en el país. Otros países como Venezuela, Cuba y Colombia aumentaron su flujo del 2015 al 2017 en Paso Canoa, lo que obligó a las autoridades migratorias a hacer un alto en la entrada hacia Panamá, eso sí, garantizándoles a los migrantes la ayuda humanitaria que correspondía.

DEL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIÓN. MARCO LEGAL

El primer control migratorio surgió en el año 1940, por la Guardia Nacional, y se daba mediante listados de extranjeros que decidían permanecer o residir en el país. Luego se creó la primera ley migratoria mediante Decreto Ley 16 del 30 de junio de 1960; con esta ley se definen conceptos y categorías. En ella se otorgó seguridad jurídica a los extranjeros, en cuanto a su tiempo de estadía en el país y los distintos tipos de visas o permisos a los que podían aplicar. Para 1999 se otorgan nuevas funciones mediante la Ley 47 del 31 de agosto de 1999, con la que se establecen nuevas normas que regulan estructuras y funciones, y asciende el departamento a la categoría de dirección nacional, debido a la gran demanda de migrantes en nuestro país, lo cual obligó posteriormente a la creación del Servicio Nacional Migratorio, mediante el Decreto Ley 3 del 2008, con el objeto de regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y de los extranjeros, y la estadía de estos últimos en el territorio nacional, entre otros aspectos. Esta Ley convirtió el servicio en una institución con funciones de seguridad pública, administrativa, de control y de aplicación de políticas migratorias.

SITUACIÓN FRONTERIZA

Panamá, por su posición geográfica, históricamente ha sido centro de inmigración; personas utilizan el territorio panameño para poder conectarse con otro país o simplemente pernoctar. Estos migrantes utilizan todas las vías de transporte existentes para cumplir con su objetivo de tener mejores oportunidades de vida. Muchos ingresan con un propósito positivo y definido, pero también ingresan personas con la mentalidad de delinquir, como es el caso de quienes hacen parte del crimen organizado.

En Paso Canoa se encuentra población costarricense y panameña, con servicio de educación primaria, secundaria, superior, y hospitales generales. Su actividad económica es el comercio al por mayor

y de detalle. Este cruce fronterizo es muy controlado por las autoridades, debido a la conexión entre ambos países por la vía internacional Interamericana o panamericana (Díaz, Quilez, Cecilia 2011, 4 de abril).

Entre Costa Rica y Panamá, existe un alto grado de permeabilidad, dado que comparten una frontera común de trescientos treinta kilómetros, con cinco pasos fronterizos regulares y numerosos "puntos ciegos" por donde pasan los habitantes vecinos de la frontera, que muchas veces son resguardados por olas de migrantes extra continentales y caribeños que buscan llegar a pie a Estados Unidos (ANPanamá, 2019, 6 de agosto).

Según información estadística del Servicio Nacional de Migración y el Sistema Nacional de Estadística Criminales (SIEC 2011-2016), sobre las entradas irregulares a la república de Panamá, se registró en el año 2011 un ingreso al país de doscientas ochenta y nueve personas. Al siguiente año, se registraron mil setecientos setenta y una personas, y p ara el año 2013 y 2014 las cifras se elevaron a 3.051 y 6.175. La situación se torna preocupante para el país, cuando en el año 2015 y 2016 se obtuvo un significativo aumento en el número de inmigrantes de 29.289 y 30.051 respectivamente. Es importante señalar que 2011–2013), las personas de mayor ingreso eran de nacionalidad colombiana, en primer lugar, y venezolana en segundo lugar, la posición número tres varío entre inmigrantes de Estados Unidos, China y República Dominicana.

Para los años 2014 al 2016, la situación política en algunos países se agravó, principalmente en Venezuela y Colombia, generando una explosión masiva de personas que entraron por las fronteras, reflejando una variación en las posiciones de ingreso de los países según procedencia, ocupando el primer lugar Venezuela, y Colombia en segundo lugar, la tercera posición estuvo entre España, República Dominicana e Italia. Como se observa, hubo una variación en los países de ingresos destacándose los países europeos.

Para esos años, la situación para Panamá fue caótica, sencillamente porque no se esperaba la llegada de ciento de miles de personas por las fronteras. Se agudizó tanto la situación, que el gobierno nacional no daba abasto para atender a quienes entraban por la frontera con Colombia, principalmente con los migrantes de Cuba y Haití, que buscaban llegar a los Estados, y no radicarse en Panamá. Mientras esto ocurría por el Darién, paralelamente ingresaban al país masivamente, vía aérea y marítima, ciudadanos procedentes de Colombia y Venezuela bajo el estatus de turistas que luego se convertiría en una estancia permanente ilegal.

SITUACIÓN POLÍTICA

Muchos son los factores que contribuyen a que los ciudadanos abandonen sus países para adaptarse a otro: la violencia, asuntos políticos, sociales y económicos. En el caso de Colombia, Venezuela y Cuba, podemos mencionar algunos factores. En Colombia, por las situaciones históricas de violencia, emigran aproximadamente dos millones seiscientos mil cada dos años. Según los últimos datos publicados por la ONU, sólo en el año 2019, han emigrado unos 2.869.032, lo que supone un 5,76%. (Expansión/Datosmacros.com.)

En el caso de Venezuela, la desestabilización política, social y económica que encierra este país por diversas razones, no permite el flujo y la circulación de dinero, lo que impide y delimita la liquidez que debe recibir el pueblo, y agrava la situación principalmente en cuanto a las necesidades básicas; el hambre, el desempleo y la falta de vivienda digna obligan a gran parte de sus pobladores a salir de su país de origen en busca de oportunidades en otros países de Latinoamérica. Otro hecho de importancia para la región fue el restablecimiento de las relaciones entre La Habana, Cuba, y Washington, Estados Unidos, tras más de cincuenta y cuatro años de ruptura; esta acción dio paso a que el pueblo cubano viera en la negociación la oportunidad de mejores condiciones de vida, por lo cual se agudizó el flujo migratorio, cuyos niveles fueron críticos para finales del año 2015 y en el 2016.

La vía de ingreso de inmigrantes a Panamá se da principalmente por la provincia del Darién, siendo los puntos de paso los siguientes: el mar Caribe, a través del golfo de Urabá (en Acandí), donde los migrantes entran por La Miel, desde Capurganá. Otra ruta se da entrando por Turbo, luego al golfo de Urabá, pasando por Acandí, Capurganá, Balboa, Cruce Cero Sandé, y se llega al río Tuquesa o al río Tupiza (Panamá), hasta entrar a Nazaret. En la ruta central del Darién, los migrantes entran por Turbo, golfo de Urabá, llegan a la comunidad de Puente América, siguen al parque de los Catíos, al río Cacarica (Colombia) hasta llegar a Panamá; por el río Tuira pasan a la comunidad de Paya y Matugantí hasta entrar a Ménene. Por la ruta del Pacifico, llegan principalmente los inmigrantes que proceden de Medellín, Buenaventura, Bahía Solano, Juradó, Cabecera del río Juradó, Santa Teresita, hasta llegar a Panamá por Peñita y Biroquerá. Otra ruta es yendo de Medellín a Buenaventura, de allí a Juradó, con transbordo a playas panameñas (Parquera) hasta llegar a Sambú (Servicio Nacional de Fronteras (2008-2015).

La ayuda humanitaria en Panamá para atender a los inmigrantes que llevaban meses en esa travesía, se da por el gobierno panameño, en conjunto con organizaciones como Cáritas, la Iglesia, fundaciones entre otros.

En el año 2016, Nicaragua cierra sus fronteras, lo que agudizó la situación para Costa Rica y Panamá, dado que la portavoz del gobierno de Nicaragua y primera dama, Rosario Murillo, denunció una violación al territorio nacional y el ingreso forzado de inmigrantes irregulares de nacionalidad cubana. Según Murillo, en su incomodidad por lo ocurrido, "el Gobierno de Costa Rica en una acción deliberada e irresponsable, lanzó sobre los puestos fronterizos del sur de Nicaragua a miles de ciudadanos cubanos que permanecían en territorio" (*El Financiero*, 2015, 15 de noviembre). Esta situación, que tenía un enfoque diplomático y humanitario, motivó a que se diera una reunión urgente entre las cancillerías de los tres países en busca de una salida rápida a la problemática presentada. Una vez restablecidos los canales pertinentes, la situación mejoró, cediendo a la apertura regulada Nicaragua.

En 2016, el número de inmigrantes que entró por vía de frontera fue significativo, especialmente los de nacionalidad cubana, cuya cifra ascendió a 5.158 personas, siguieron los de El Congo con 5.368. En entrevista realizada con el jefe de estadística del Sistema Nacional de Migración, Everardo Herrera, indicó que se detectó que un sinnúmero de inmigrantes que decían ser de El Congo, pero que en el momento de hablar se identificaba claramente el francés, eran realmente asumidos por las autoridades como haitianos. Sin embargo, para este documento las cifras utilizadas corresponden a la nacionalidad que los migrantes declararon ser. Cabe señalar que, para el año 2017, el flujo migratorio se redujo significativamente, principalmente los inmigrantes cubanos y africanos.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Migración estima que la población venezolana que se queda en Panamá es de unas dos mil personas por semana, lo que obligó al presidente de la república a implementar medidas restrictivas de entrada al país en mayo del 2017, cuando se anunció el recorte de la temporalidad de la estadía del extranjero de ciento ochenta días a noventa días. Luego de la visita del vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, en agosto, el presidente de Panamá anunció una nueva medida, la de solicitarles visa de ingreso a los venezolanos. Esta noticia no fue bien recibida por Venezuela, por lo que inmediatamente se aplicó la medida de reciprocidad o retorsión igual para Panamá.

El tema migratorio ocupa un espacio en las agendas de los países de América Central y dependerá de la posición que asuman los gobernantes que lleguen al poder, como ha sido el caso del presidente de Estados Unidos Donald Trump, quien, con su discurso mediático, logró alterar la tranquilidad de los países más allá de la frontera con México. La amenaza de realizar deportaciones masivas de unos tres

millones de inmigrantes indocumentados causó temor a miles de inmigrantes latinos que se encuentran en territorio estadounidense. La comunicación de Donald Trump se efectuó por el programa "60 minutos" de la cadena CBS: "Lo que vamos a hacer es que vamos a echar del país o vamos a encarcelar a todos los que tienen antecedentes criminales, traficantes de drogas, miembros de bandas, probablemente dos millones, podrían ser hasta tres millones. Los vamos a sacar del país. Están aquí ilegalmente". Esta amenaza provocó que los cancilleres de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, en conjunción con México, llegaran a un acuerdo en defensa de sus ciudadanos. Otra declaración desacertada del mismo presidente fue el anuncio de la construcción de un muro en la frontera entre México y Estados Unidos, de tres mil kilómetros de extensión, para controlar la migración. De esta longitud, mil cincuenta kilómetros corresponderían a muros y vallas, según lo estipuló el presidente Donald Trump, en el momento de firmar, el 24 de enero del 2017, la orden ejecutiva que autorizaba la construcción de una barrera infranqueable en la frontera sur. Hoy la prioridad de Estados Unidos es la aplicación de mano dura anunciada por el secretario Jeff Sessions, destinada al desmantelamiento de la pandilla MS-13. Esta acción está sustentada por Estados Unidos en los más de cuarenta mil miembros que, se dice, tiene este grupo ilegal en todo el mundo; de ellos, diez mil pernoctan en Estados Unidos, por lo cual el discurso de la migración ilegal se enfoca en ellos.

SEGURIDAD Y CRIMINALIDAD

No cabe duda de que el multitudinario ingreso de migrantes a Panamá trae consigo el aprovechamiento del espacio por el crimen organizado. Para el año 2015 se logró detectar en zona fronteriza un total de cuarenta y nueve casos de trata de personas en la modalidad de explotación sexual y uno de violación carnal. En el 2016, hubo ochenta y cuatro casos de explotación sexual, pero no se registró violación alguna. La mayoría de las víctimas eran de sexo femenino (cincuenta y una) y de procedencia venezolana (cincuenta) y colombiana (veintiséis); el resto eran de diversas nacionalidades. Es importante señalar que, para este periodo, se registraron treinta y tres casos de trata de personas de sexo masculino, todas de nacionalidad colombiana.

Las estadísticas del Servicio Nacional de Migración reflejan una disminución de casos desde el año 2017 hasta agosto de 2018. A pesar de los resultados, se continúan introduciendo por las fronteras, mujeres víctimas de este delito, especialmente colombianas.

A continuación, los casos registrados durante ese período, según nacionalidad: veintitrés colombianas, cinco dominicanas, dos

venezolanas, una nicaragüense. No se registraron casos de personas del sexo masculino.

A pesar de que estadísticamente se refleja una cifra que a simple vista no parece alta, el Observatorio de Violencia del SIEC (Ministerio De Seguridad Pública), ha detectado que los inmigrantes extranjeros, incluyendo varones, ejercen la prostitución en distintos puntos de la geografía nacional, o se encuentran laborando en los más recónditos lugares del país.

Otro delito de relevancia es el incremento del tráfico de drogas en territorio panameño. La sobreproducción en Colombia, específicamente en Nariño, ha generado la entrada de delincuentes al país mediante la figura de turistas, cuyo propósito es la comercialización de la droga a lo largo y ancho del país. En las cárceles de Panamá, solamente para el año 2015, había un total de mil veintidós reos de nacionalidad colombiana ocupando el primer lugar de extranjeros detenidos.

Los narcotraficantes utilizan las arterias del país para trazar puntos de distribución y conexión para su destino final. Para esto, captan jóvenes y niños para ponerlos al servicio de la actividad, y se están desestabilizando comunidades que antes eran tranquilas, así como están surgiendo nuevos grupos de pandillas juveniles. Las autoridades en sus operativos han logrado aprehender a miembros de grupos de delincuentes de diversas nacionalidades. Hoy vemos cómo se ha ido dispersando esa actividad. De igual manera, el Observatorio de Violencia del SIEC detectó varias redes de micro-extorsionistas lideradas por colombianos, actividad que se denomina como préstamos *gota a gota*; se encuentra en provincias como Panamá, Las Tablas, Coclé, Chiriquí y el distrito en San Miguelito, por lo que no se descarta que se encuentren operando en todo el país. El *gota a gota* consiste en hacer préstamos de dinero inmediato a un interés que oscila entre el veinte y el veinticinco por ciento de intereses por día. Así, diariamente el prestamista llega con una libreta a cobrarles a sus víctimas, y si estas personas, usualmente microempresarios o personas que no pueden obtener el préstamo en la banca legal, no tienen para pagar, son amenazadas, les quitan la propiedad y pueden llegar a ser asesinados.

Se han detectado grupos de colombianos y mexicanos, trabajando con pandillas locales para el apoderamiento de áreas costeras (desplazamiento de tierras colindantes con el mar) en busca del aseguramiento del pase de droga, como ha sido el área de Chirú, provincia de Coclé. Para el 2014, el Observatorio de Violencia del SIEC notó que las estadísticas de asesinato en esa área presentaban un aumento significativo en seis meses. Debido a la escalada de violencia y asesinatos, los lugareños se veían obligados a poner sus casas en venta por la presión que se generaba, lo cual, luego de algunas investigaciones, se constató

que los terrenos eran comprados por ciudadanos colombianos, empleando los llamados desplazamientos. Sin duda esta situación fue orquestada por miembros de las bandas más grandes de Panamá y de grupos de colombianos, lo que obligó a que la policía estableciera un puesto de vigilancia en el área como medida de prevención y control.

En lo que respecta a la seguridad en tema de salud, Panamá enfrenta un problema preocupante: el ingreso de nuevos casos de sida al país. Recientemente, el doctor Orlando Quintero, presidente de Probisida Panamá, hizo un anuncio importante ante las familias del país: la detección de setecientos casos de sida en extranjeros que habían ingresado a Panamá, de los cuales trescientas eran personas indocumentadas, lo que dejaba al descubierto la precariedad de los controles migratorios y de salud en fronteras y aeropuertos, asunto que viene a complicar y poner en peligro a un número determinado de personas, pues no se puede conocer qué hacen dentro del territorio nacional. Según el doctor Quintero, en los registros de la entidad, ingresan por mes setenta pacientes nuevos, de los cuales el 20% son extranjeros de diversas nacionalidades, sobre todo venezolanos. Quintero explicó en el noticiero *TVN Noticias* que se entiende que muchas personas salgan de ese país por la crisis de medicamentos que se vive, y que no se les puede negar el tratamiento porque sería como decirles “muérete”, pero asegura que se requiere encontrar una fórmula para atacar el problema del desabastecimiento de medicinas que se generaría en Panamá ante la llegada de más pacientes cada mes. Por ello, se ha reunido con funcionarios del Servicio Nacional de Migración, para discutir el tema y establecer alguna medida (*En Segundos,* 2017, julio 28).

Finalmente, y no menos importante, se evidencia como efecto de la migración, que se presentan cada vez más casos de divorcios como producto de la intervención extranjera. Aunque parezca insignificante, esto atenta contra la seguridad familiar, por lo que recientemente algunos sacerdotes de la iglesia Católica de Panamá han contado casos en los que esposos se van a vivir con jóvenes colombianas y venezolanas. Esto parece una situación normal, personal y hasta humana; no obstante, la problemática de desintegración familiar aumenta, al extremo, de que ya se están formando grupos de advertencia sobre el tema.

Una de las debilidades más grandes que tiene Panamá es la ausencia de una política migratoria, que regule de forma integral la entrada y salida de extranjeros en el territorio nacional. La situación deja a merced de los gobernantes de turno la implementación de programas de control, sin ninguna sostenibilidad en el tiempo, como ha sido el caso del programa Crisol de Raza. El programa se creó con

la finalidad de legalizar a los extranjeros que no tenían posibilidad de trabajar en el país debido a su estatus. Para ello, se desarrolló la primera feria, en julio del 2010, bajo la dirección de la exdirectora de Migración María Cristina González. Esta primera feria se legalizaron cuarenta y ocho mil personas y se rechazaron veintiséis mil solicitudes de regularización (Gobierno de Panamá, 2011).

En los últimos quince años, Panamá ha venido aumentando su crecimiento económico; solamente en los últimos diez años, éste ha sido del 8%. El hecho, aunado a la solicitud que le hicieran los empresarios y dirigentes al gobierno nacional, fue el detonante para la apertura migratoria. La clase económica sustentó su petición en la alta demanda de mano de obra que superaba la oferta, la apertura comercial, la posibilidad del pleno empleo y el atender la gran demanda turística. De ahí que, en el 2012, se impulsara el programa de gobierno que diera solución a las peticiones de legalizar a miles de trabajadores que no tenían seguridad, y sobre todo, de minimizar el impacto en aquellos que eran explotados y no pagaban impuestos.

La legalización trajo consigo rechazos en la sociedad, como fue el del grupo de jóvenes denominados “Panamá para los panameños”, quienes manifestaron su afectación con respecto a que las plazas de trabajo disponibles comenzaran a ser ocupadas por la mano de obra extranjera. Por otro lado, se tenía a la comisión de derechos migratorios del Colegio Nacional de Abogados (CNA) pidiendo la suspensión de la regularización, dado que consideraban que esta acción ponía en riesgo la seguridad nacional. Al mismo tiempo se interpuso un recurso del jurista constitucionalista Miguel Antonio Bernal, en conjunto con la Federación de Asociaciones Profesionales de Panamá, por violación a los convenios migratorios.

INGRESOS Y EGRESOS PRODUCTO DE LA MIGRACIÓN

Según información suministrada por el director de Migración en el año 2015, desde la implementación de la feria ha sido posible recaudar aproximadamente sesenta millones de dólares como producto de las catorce ferias de regularización implementada por la administración anterior. En ellas se llegó a legalizar a cuarenta y ocho mil personas, cuyo pago por la documentación alcanzaba los mil veinte dólares por persona. Para el año 2013, los fondos producto de la legalización fueron destinados a aumentar el presupuesto del Ministerio de la Presidencia; 8,2 millones de dólares fueron depositados en el programa de asistencia social. A pesar de que el Colegio Nacional de Abogados solicitó rendición de cuentas de los dineros recaudados, esto nunca sucedió en ese periodo presidencial (*La Prensa,* 2014, septiembre 15).

Pero así como entra dinero producto de la legalización de la migración, de la misma forma sale producto del trabajo realizado. Según datos de la Contraloría General de la Nación, las remesas enviadas pasaron, del año 2012 al 2016, de 563.703.000 dólares a 836.538.000 dólares, mostrando un aumento de 272.835.000 dólares. En este mismo periodo, el dinero enviado por los extranjeros a su país de origen suma 3.748.178.000 dólares. Si se compara el dinero enviado con el recibido, encontramos que las remesas recibidas pasaron de 381.099.000 dólares a 426.086.000 dólares, cifra que demuestra un incremento de 44.987.000 dólares. Si se analiza un periodo menor, se hace evidente la disminución considerable del dinero que recibe Panamá como producto de las remesas. De 2014 a 2016, el dinero enviado por los extranjeros que se encuentran en Panamá a sus países de origen creció en 24.417.000 dólares, mientras que el enviado desde otros países hacia Panamá se redujo en 225.802.000 dólares. El caso contrario sucedió con el dinero que recibe Panamá, ya que en el 2014 las remesas recibidas sumaban seiscientos cincuenta y uno millones de dólares, y en el 2016 la cifra totalizó 426.086.000 dólares. Sin duda, las cifras de la Contraloría reflejan una creciente fuga de divisas, lo que concuerda con el incremento del número de emigrantes, según denuncian los trabajadores y pequeños empresarios panameños, quienes aseguran ser afectados por la situación que también crea perjuicios en la economía del país (*Panamá América,* 2017, marzo 14).

SITUACIONES ANEXAS A LA LLEGADA DE LOS MIGRANTES

No cabe duda de que, del 2015 al 2016, los países de la región se han visto afectados por la llegada inesperada de cientos de miles de inmigrantes. La afectación ha sido mayúscula; por ejemplo, Panamá no estaba preparado para recibir a los más de veinticuatro mil niños que ocupan hoy un lugar en las escuelas del país y a los cientos de enfermos que han sido atendidos en los hospitales, pero como estos son derechos humanos y están contemplados en la Constitución panameña, el país debe garantizarlos. Panamá tiene la responsabilidad de dar respuesta a estos derechos, para que su atención sea la misma para los extranjeros que para los ciudadanos nacionales. Esto incluye el suministro de medicamentos en enfermedades como el control de la presión, la diabetes, el VIH, la insuficiencia renal, entre otros. Panamá, sin duda alguna, ha respetado su derecho y brindado la ayuda humanitaria que corresponde. Para garantizar los derechos del extranjero en Panamá, un grupo de inmigrantes creó una agrupación denominado, Amigos de Residentes y Naturalizados (Arena), cuya función es la de orientar a los extranjeros y garantizar sus derechos dentro del país.

Es difícil contabilizar cuántos extranjeros se encuentran viviendo en Panamá actualmente, porque no se cuenta con cifras estadísticas que indiquen su población. Lo cierto es que mientras las autoridades responsablemente no desarrollen una política migratoria, el país estará sometido a los vaivenes políticos de la región, siendo Panamá el paso obligado por su posición geográfica. Actualmente se desconoce la cifra exacta de ingreso y salida de extranjeros del país, por lo que no es posible hacer un análisis profundo de la situación que enfrentamos.

En el año 2010, el entonces presidente de Colombia Álvaro Uribe diagnosticó que en Panamá había entre doscientos cincuenta mil y trescientos mil colombianos. Hoy es indiscutible que esa cifra se pudo haber triplicado. Con respecto a los venezolanos, la cifra puede acercarse a unos setecientos mil que han ingresado al país, aunque existen discusiones que elevan la cifra a ochocientos cincuenta mil o, incluso, a millón doscientas mil personas.

Panamá por ser puerto de conexión de las Américas tiene un ingreso diario de personas muy alto, por tierra, aire y mar. Sólo hay que conocer cuántos vuelos entran por día de las distintas líneas aéreas procedente de sur y Centroamérica, y así tendríamos una aproximación de personas recibidas. Se observa un elemento en común: el destino de estos flujos es Estados Unidos, seguido, en menor medida, de Brasil, para haitianos, africanos y asiáticos. Para el caso de cubanos, también lo son México y Ecuador. Los restantes países de América Latina indican ser de tránsito para estos orígenes (Organización de Estados Americanos, 2016, pág. 70).

Como elemento positivo del fenómeno migratorio, se encuentra el fortalecimiento del PIB, la generación de nuevas fuentes de empleo por la fuerte inversión en empresas nacionales y extranjeras, el crecimiento económico del país, el ingreso de una importante cantidad de profesionales en todas las ramas que robustece a las empresas, la creación de una sociedad multicultural, entre otros. Como situación de desventaja, se puede mencionar el aumento del desempleo de nacionales, que pasó del 4,1% en el 2014, al 4,8% para finales del 2015; también el aumento de los precios de los productos y servicios, siendo el más notorio el rubro de bienes y raíces; la contratación de mano de obra barata, entre otros. La realidad es que, sea cual fuere la razón, cada año sigue aumentando la cantidad de inmigrantes que han decidido hacer de Panamá su país de residencia, a pesar de que existen otros países de Latinoamérica en los que los trámites y procesos migratorios resultan no sólo más sencillos, sino considerablemente más económicos.

Para la CEPAL, la movilidad intrarregional ha sido una constante, en especial entre países limítrofes o cercanos, y ha oscilado según las

coyunturas económicas y políticas. En muchos casos, los movimientos fueron la extensión de patrones de migración interna, como en los países de América Central, en las fronteras de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, y en las fronteras de Argentina con sus países limítrofes. Sin duda, las transformaciones políticas y económicas acaecidas en las últimas décadas han generado un aceleramiento de la movilidad de personas en la región suramericana. Esa dinámica ha conducido a nuevas formas y estructuras de las sociedades, repercutiendo directamente en los procesos de desarrollo de los países y de la región en su conjunto (Zurbriggen y Mondol, 2010).

Sin duda, el escenario duro y difícil en que se enfrentan los inmigrantes requiere que cada país cuente con una política migratoria en consonancia con el respeto a los derechos humanos de las personas, así como de una política de integración social que acompañe una política de cooperación mutua entre los países de origen y de destino.

CAPÍTULO 4
INMIGRACIÓN EN CHILE: TRAYECTORIA Y AVANCES EN EL PERÍODO DEMOCRÁTICO NACIONAL

Loreto Correa Vera[1]

INTRODUCCIÓN

Migración es la acción y reacción de inmigrar de un territorio a otro. Este término hace alusión a la persona que sale de un país y llega a residir a otro, que puede tener diversas razones o motivos para realizar dicha migración. Migrar, como sabemos todos los que hemos migrado de nuestros países durante alguna etapa de nuestras vidas, no es fácil, pues requiere de una gran convicción interior y, sobre todo, de una profunda capacidad de adaptación que permita sobrevivir económica y emocionalmente en el país de acogida.

Sin embargo, los debates en torno a la migración en el último quinquenio han enfatizado algunas consideraciones que califican el fenómeno como uno que acompaña a la globalización y, especialmente, es resultado de diversos problemas sociales y económicos de las poblaciones en los Estados. Lo primero que hay que reconocer es que la migración es un fenómeno de todas las épocas y lugares en el mundo. Lo segundo, que sólo en los últimos cien o ciento cincuenta años merece atención de los Estados occidentales, cuando por suerte de la

---

1 Agradecemos la valiosa colaboración de las alumnas Luz Cabrera y Ana Bustos, de la carrera de Administración Pública de la Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología, en la elaboración del trabajo.

Revolución industrial, cerca de cincuenta millones de europeos salieron entre 1880 y 1930 a distintas latitudes del mundo. Enfrentada a la urbanización y con la conformación de Estados en los que poco a poco se acogen la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, la trayectoria de la migración adquirió el carácter de un problema social, cuando no definitivamente un problema político. Este último es el caso de la creación de algunos Estados que surgen justamente de la promoción de la ocupación territorial dirigida y el proceso de descolonización que ha caracterizado a la sociedad contemporánea. Es el caso, por ejemplo, del estatuto del Congreso de 1882 de los Estados Unidos que identifica con claridad, a raíz del volumen de llegados, quiénes eran bienvenidos a ese país y para quiénes era mejor abstenerse de ir y quedarse.

Con todo, las visiones sobre la migración internacional son dispares, y los criterios para su control, gestión o manejo son diferenciados en el mundo. Para algunos países, la migración ha sido materia constitutiva de la nación, como en el caso norteamericano, para otros, un quebradero de cabeza a propósito de que se ha mezclado con otros fenómenos como el racismo y el clasismo propio de las sociedades de acogida. Este es el caso de los chinos, o del Perú en el siglo XIX, con la población "culí" que se asentó en su territorio cuando la población indígena comenzó a ser sujeto de derechos. En el caso de Brasil o Argentina, el enorme volumen de población europea que los pobló en el siglo XIX, en una época inicial de la conformación de los Estados, dio inicio a una selectividad en el contingente; siete millones en Argentina y 4,6 millones totales en Brasil entre 1850 y 1950 dan como resultado países, no sólo poblaciones desplazándose. Eso hay que recordarlo cuando estamos pensando en "qué hacer con los migrantes", como si se tratara de bienes de consumo. Para Chile, el tema referido a los migrantes ha tenido etapas en su historia, que han ido acordes con los procesos internacionales, y nada indica que lo que estamos viviendo hoy no sea sino otro ejemplo de lo mismo.

El historiador chileno Guillermo Bravo (2017) señala que

> El Estado de Chile diseñó una estrategia legislativa y un programa migratorio en directa conexión con el desarrollo general del país, con el propósito de poblar extensas zonas deshabitadas del territorio para incentivar el crecimiento económico del país con el aporte extranjero. Así, bajo esta dimensión, el impulso estatal configuró una inmigración selectiva, pero ésta fue superada en número por la libre y espontánea, que siempre fue más masiva.

NÚMEROS DE LA MIGRACIÓN EN CHILE SIGLO XIX

Tabla 4.1
Población extranjera en Chile, siglo XIX

1845	El presidente impulsa el proceso de inmigración selectiva con la instalación de pobladores alemanes en la provincia de Valdivia, los cuales alcanzaron doscientos doce en 1850
1883 y 1890	Llegan al país seis mil novecientos cuarenta colonos a la zona de la Araucanía
1889 y 1890	Se calculan 21.414 migrantes en Chile
1907	La población de extranjeros residentes en Chile llegaba a 134.524 personas, 4,14%

Fuente: elaboración propia con base en datos de estudio de Guillermo Bravo (2017)

Las cifras de población extranjera en Chile no superaron las cien mil personas hasta la década de 1970. Chile, por diversos motivos, no fue destino selectivo de asentamiento. En la práctica, sin embargo, la legislación se acomodó a una lectura de seguridad nacional durante el gobierno militar mediante la Ley de Extranjería de 1975, norma que estableció las condiciones de estadía de los extranjeros en Chile (Decreto Ley 1094 del 14 de julio de 1975). Las razones para la escasez de inmigrantes en aquella época son variadas, y van desde el clima frío del invierno hasta las escasas oportunidades laborales existentes en un país altamente concentrado en la capital. Por ello, este estudio ha elegido el periodo democrático nacional reciente para observar la trayectoria del Estado en materia migratoria, con el propósito de demostrar que, aunque el tema migratorio ha sido una preocupación constante, sólo recientemente se advierte un enfoque integral de su inclusión en la sociedad chilena. En esa línea, la visión que posee el Estado de Chile en cuanto a migración, y al igual que en muchas de las políticas públicas del país, su enfoque es *top-down* y tiene como principio base regular que vivir en Chile tenga los mismos derechos tanto para los inmigrantes como para los chilenos. Esta visión y forma de proceder se ha ido formando de manera holística, no solo en el territorio chileno, sino también en la línea discursiva internacional, y guarda directa relación con el enfoque de derechos humanos en la materia.

CHILE Y AMÉRICA LATINA EN MATERIA MIGRATORIA

En los decenios de 1980 y 1990, la migración interna se contrajo en la región. La CEPAL señala que existen argumentos y evidencia puntual que permiten establecer que se produjeron algunos cambios estructurales a principios de siglo XXI —como la urbanización, la descentralización y la recuperación de áreas deprimidas—; y que

justamente estos cambios habrían provocado la modificación del patrón migratorio intrarregional. El resultado de este cambio se tradujo en un nuevo comportamiento migratorio, el cual, a partir de entonces, ha sido: a) predominantemente urbano-urbano, b) de mayor escolaridad, y c) más diversificado (CEPAL, 2004).

Tabla 4.2
Legislación migratoria en Chile

• Decreto Ley 1094 de 1975; Ley de Extranjería
• Decreto Supremo 597 de 1984; Reglamento de Extranjería
• Circular 15-A, "Establece normas de atención de público"
• Circular 15, "Uso y práctica de reserva de cita"
• Decreto Supremo 5142 de 1960; disposiciones sobre nacionalización de extranjeros
• Decreto Ley 1094 de 1975 y Decreto Supremo 597 de 1984, en inglés
• Ley 20050, del 26 de agosto del 2005, que reforma la Constitución Política de 1980, y entre otras materias regula asuntos de nacionalidad (artículos 10 y 11)
• Instructivo Presidencial 9, de 2008, que imparte instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria
• Ley 20507, "Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal"
• Ley 20430, "Establece disposiciones sobre protección de refugiados"
• Decreto 837, "Aprueba reglamento de la Ley 20430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados"
• Instructivo Presidencial 5, del 2015, que establece lineamientos e instrucciones para la Política Nacional Migratoria
• Decreto 1393 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del año 2014, que crea el Consejo de Política Migratoria
• Decreto 108 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del año 2015, que crea el Consejo Técnico de Política Migratoria

Fuente: Departamento de Extranjería y Migración

En el caso de Chile, particularmente, se reconoce que hasta la década de los ochenta fue posible distinguir un mayor número de inmigrantes europeos, la existencia de corrientes árabes y pequeñas cantidades de personas del lejano Oriente. Ese patrón cambió en las últimas dos décadas del siglo XX, cuando Chile comenzó a experimentar un alza del número de ingresos al territorio, fundamentalmente

de inmigrantes latinoamericanos y asiáticos. ¿Qué produjo el cambio? Tres elementos: los efectos de la estadía de la Misión de Paz de Chile en Haití, la falta de oportunidades laborales en Perú, Colombia y República Dominicana, y, finalmente, los problemas políticos y económicos en Venezuela. En este marco, los aumentos constantes en la última década han sido producto de este patrón de conducta novedoso que se sumó a los ya tradicionales ingresos de argentinos y bolivianos.

Existe cierto consenso en destacar el 2008 como un año clave en la identificación de los derechos de los migrantes, debido a los alcances que se efectuaron en relación con la trata de personas. Este proceso concluyó, a nuestro entender, con la ley de marzo del 2010 sobre protección de refugiados (Ley 20430 del 2008). Según la información disponible en el Departamento de Extranjería y Migración,

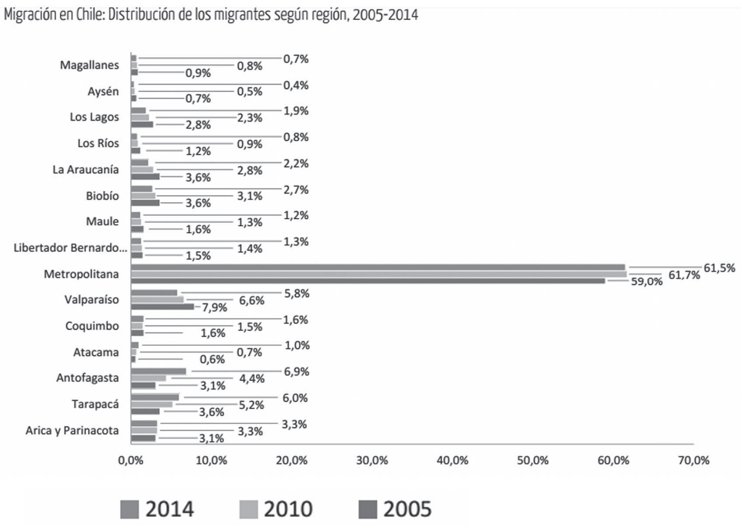
> La migración internacional de extranjeros hacia Chile en los últimos treinta años ha pasado de alrededor de ochenta y tres mil migrantes en 1982 a los cuatrocientos once mil migrantes en 2014. Este hecho es importante en términos de la magnitud del fenómeno migratorio nacional, toda vez que a nivel [sic] relativo las cifras hablan de un país que ha visto un crecimiento importante de su componente migratorio, pasando del 0,7% registrado en 1982, al 2,3%, en términos del porcentaje que significa la población migrante en el total poblacional (Gobierno de Chile, 2016, p. 21).

Al comparar el fenómeno migratorio de Chile con el de otros países latinoamericanos, es posible notar que nuestro país es el que presenta menor cantidad de inmigración en términos de volumen, pero no en términos de crecimiento. Según el informe Coyuntura Económica en América Latina y el Caribe, de la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre 2010 y 2015, la población de inmigrantes en Chile aumentó, en promedio, 4,9% por año; le siguen México, con 4,2%, Brasil, con 3,8%, y Ecuador, con 3,6% (Yáñez, 2017, 29 de mayo).

A lo largo del retorno de la democracia, cuatro gobiernos tienen particular incidencia en el mantenimiento de una trayectoria jurídica migratoria orientada a la visibilización de la calidad de los inmigrantes en Chile. Se trata de los gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei Ruiz Tagle, Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachelet en su primera administración. Cuando asume Sebastián Piñera su primera administración, en 2010, se decide la modernización de la Ley de Extranjería. Es un cambio que hay que observar con más cuidado. A modo de especificar los avances entre 1990-2020, se presentan los cambios gobierno por gobierno. Ello, porque a diferencia de otros países de la región, la priorización del tema migratorio en la agenda pública chilena

sólo comenzó a considerarse importante cuando efectivamente la tasa de migración comenzó a subir en volumen.

Figura 4.1. Distribución de migrantes en Chile según región, 2005-2014



Fuente: Datos del Departamento de Extranjería de Chile

Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)

El gobierno de Patricio Aylwin se destacó en materia migratoria por iniciar un proceso de modificación de la Ley de Extranjería, que recogió compromisos internacionales asumidos por Chile en relación con los refugiados, así como también se propuso generar un marco regulatorio que respondiera coherentemente a la mayor movilidad que se comenzó a observar en las fronteras del país y al creciente interés de ciudadanos extranjeros por conocer la realidad nacional.

En este sentido, se dio el primer paso para la modernización de una ley que, ya en esa época, no estaba preparada para responder a los crecientes desafíos que Chile enfrentaría en cuanto a la movilidad de las personas.

Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000)

Durante su gobierno se realizó el primer y único proceso extraordinario de regulación migratoria, que, en su primera etapa, benefició

a alrededor de cuarenta y cuatro mil ciudadanos extranjeros con permisos de residencia temporal, y que se consolidó con el otorgamiento de unos dieciocho mil permisos de permanencia definitiva.

Ese proceso extraordinario de regularización migratoria inauguró un momento de modernización de la gestión de extranjería, tanto desde la perspectiva de la incorporación de tecnología para apoyar la gestión, como también desde el establecimiento de lineamientos de política migratoria.

Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)

Durante la Presidencia de Ricardo Lagos se hicieron las mayores modificaciones en esta materia, con la idea de construir una nación donde prevaleciera la igualdad ante la ley y en el trato a los ciudadanos.

En su gestión se consideró por primera vez el análisis y la discusión de distintos actores de la sociedad civil; por medio de la Comisión de Política Migratoria, que tenía por objetivo estudiar y analizar el fenómeno, se consolidó la modernización de la gestión desde una perspectiva política y técnica con un texto que resume la visión del gobierno sobre el fenómeno de las migraciones.

Los principios allí planteados han servido como base para la acción estatal en torno al fenómeno migratorio. Y a partir de los mismos se han derivado diversas acciones e iniciativas para la regularización de las situaciones de residencia de los ciudadanos extranjeros en Chile, destacándose algunas como las siguientes:

- Incorporación de las mujeres migrantes embarazadas a los sistemas de salud, mediante la regularización de su situación migratoria
- Regularización de la situación de residencia de todo niño que se encuentre matriculado en un establecimiento educacional reconocido por el Estado
- Respecto de los derechos laborales de los migrantes: campañas de promoción conjunta entre la Dirección del Trabajo y el Departamento de Extranjería y Migración para hacer respetar los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile
- Iniciativa para facilitar la obtención de residencia de ciudadanos argentinos en Chile, en el ámbito del Acuerdo sobre residencia para nacionales del Mercosur, Bolivia y Chile, y sobre regularización migratoria en el territorio de los Estados parte y asociados
- Una iniciativa de coordinación entre el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Ministerio del Interior con el fin de prevenir el tráfico y la trata de niños extranjeros en Chile

- En el ámbito del refugio, se suscribió un acuerdo marco de cooperación con la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que ha permitido llevar a cabo siete misiones para el reasentamiento de refugiados que se encuentran en distintos países

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos la gestión de extranjería evolucionó hacia la modernización de los sistemas de atención de público, pues se procuró la reducción de los tiempos de respuesta a las solicitudes de los usuarios de los sistemas de extranjería. Asimismo, se desarrollaron relevantes iniciativas como la generación de solicitudes de residencia por correo, tanto temporales como permanentes, que se transforman en las bases de la gestión migratoria actual.

Como parte de la política migratoria desarrollada en el periodo, Chile ratificó la Convención sobre Trabajadores migratorios y sus familias, así como también el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes[2], complementarios de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, iniciativas que, basadas en un enfoque de derechos, posteriormente sirvieron como base para el establecimiento de los objetivos en el ámbito migratorio que luego fijara la presidencia de Bachelet en su programa de Gobierno (Servicio Jesuita Migrante, 2016).

Michelle Bachelet Jeria (2006-2010)

En el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se incorporaron referencias explícitas a la temática migratoria. Un hito relevante fue el compromiso de hacer frente a la migración irregular, para lo cual el Gobierno de Chile impulsó un segundo proceso extraordinario de regularización migratoria desarrollado entre octubre del 2007 y febrero del 2008. Por medio de él, las personas migrantes de nacionalidades latinoamericanas y del Caribe en situación irregular podían solicitar permiso de residencia en el país. El proceso permitió que cuarenta y nueve mil inmigrantes pudieran acceder a la regularización de su condición de residencia.

---

2 Asimismo, se dictó el Decreto Exento 2.821 de 2008, con el que la Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior y Seguridad Pública creó la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. El informe elaborado por Carolina Stefoni (OIM, 2011) identificó en Chile a ciento cuarenta y siete víctimas de trata, y el 87,8% de éstas correspondió a víctimas de origen extranjero, especialmente provenientes de China, Paraguay, Perú, Bolivia y Colombia. El 82,3%, a su vez, corresponde a población mayor de edad, víctimas de comercio sexual y laboral.

Como una expresión de la voluntad de explicitar una posición sobre las migraciones, con fecha del 2 de septiembre del 2008, la presidenta impartió las "Instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria", que constituye la base de la gestión migratoria en su periodo de gobierno. En dicho documento, se recogen los principios que inspiran la gestión migratoria y los derechos a resguardar. Destaca que la visión sobre los flujos migratorios en Chile debe darse desde los derechos humanos, y se define como un país de acogida a los migrantes, al señalar que "Chile como país adecuadamente abierto a las migraciones, busca la recepción no discriminatoria de los migrantes que decidan residir en el país, [de] acuerdo [con] las Convenciones y Tratados Internacionales vigentes y suscritos por Chile".

Sebastián Piñera Echenique (2010-2014)

Tuvo como iniciativa modernizar la Ley de Extranjería. En el nuevo proyecto de ley enviado (Boletín 8970-06) se detallan derechos y deberes de los migrantes, se crean nuevas categorías migratorias y se moderniza la institucionalidad con la creación de la División de Migraciones, departamento bajo el alero de la Subsecretaría del Interior. Lamentablemente ese proyecto de ley aún descansa en el Congreso, sin avances concretos.

El programa de gobierno del presidente Sebastián Piñera retoma, en el capítulo IV denominado "Hacia una sociedad de valores con calidad de vida" y en el subtítulo referido a "Fortalecer los Derechos Humanos", una especial preocupación por los inmigrantes, fundamentalmente en lo que se refiere al establecimiento de una política clara contra la discriminación y para favorecer la igualdad de trato en una sociedad democrática.

Se indica en el programa de gobierno que una política de Estado en materia de protección y promoción de los derechos humanos impone preocuparse, entre otros, de los siguientes aspectos:

1. Fortalecer y ampliar los derechos de las personas, reforzando su consagración normativa e institucional, procurando además incluir dimensiones no cubiertas, y asegurando, de esta forma, una sociedad más plural e integrada.
2. Corregir o erradicar trabas, requisitos o normas que impidan la plena vigencia y disfrute de los derechos de las personas.
3. Promover una política de difusión de los derechos humanos para un mejor conocimiento y valoración de la sociedad.
4. Promover una política de respeto de todas las personas, independientemente de su orientación religiosa, política, sexual, u

origen étnico o racial, velando porque no existan discriminaciones arbitrarias contra las minorías.

Junto con los criterios generales que se establecen en el documento programático, la observación de la realidad inmigratoria en Chile da cuenta de un diagnóstico que considera los siguientes aspectos:

1. El marco legal que regula la inmigración en Chile es del año 1975 y, por lo tanto, no da cuenta de la realidad de la movilidad internacional de las personas que hoy enfrenta el país.
2. Existe la necesidad de fortalecer la institucionalidad pública que se encarga de administrar el fenómeno de las migraciones.
3. Se observa una creciente necesidad de coordinar a diversos actores estatales para responder a los requerimientos de la población inmigrante en Chile.
4. Se observa una debilidad en el uso y desarrollo de tecnologías de la información que sirvan para mejorar la gestión y atención de los usuarios de los servicios migratorios.

Frente a este diagnóstico, los desafíos que han sido planteados a partir del programa de Piñera en materia migratoria incorporan:

1. La definición de una política migratoria moderna, que se traduzca en la implementación de la nueva Ley de Migración y Extranjería, y que incluya principios rectores de la gestión migratoria, de modo que permita la modernización de las categorías de residencia, y la adecuación de la normativa a los convenios internacionales suscritos por Chile.
2. La elaboración de un plan de modernización que tienda a mejorar la gestión del sistema migratorio en Chile, y que contemple avanzar en el desarrollo de tecnologías de información que den respuestas oportunas con seguridad, reducir tiempos de respuesta a las solicitudes de los usuarios, mejorar los sistemas de información disponibles y mejorar las comunicaciones entre los organismos públicos involucrados en la gestión migratoria, a fin de lograr una mayor operabilidad entre los actores del sistema.
3. La implementación de la Ley 20430 del 14 de octubre del 2010, que establece disposiciones sobre protección de refugiados, mediante el impulso de iniciativas como: aplicar el reglamento de la ley que establece medidas para la protección de refugiados, dictado por el Decreto 837 del Ministerio del Interior, y permite mejorar los tiempos de respuesta a las solicitudes de

asilo presentadas por los interesados, avanzar en temáticas relacionadas con la integración de los refugiados en Chile.

Michelle Bachelet Jeria (2014-2018)

Uno de los aspectos cuestionados de este mandato fue la creación de un nuevo estatus migratorio temporal. Ese estatus contemplaba que extranjeros podrían venir al país para hacer "trabajos de temporada" por periodos únicos o interanuales, pero les quitaba la posibilidad de postular a una residencia definitiva en Chile.

El Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública mantuvo, a partir del 2014, el deseo manifiesto de construir una sociedad cohesionada que incluya a la comunidad migrante. De acuerdo con la concepción teórica impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet, la cohesión social representa desafíos tanto para los migrantes como para las sociedades de origen, siendo estas últimas las responsables de construir espacios de interacción positiva que permitan generar un sentido de pertenencia de los inmigrantes. Esto, porque en la medida que los inmigrantes se sientan parte de la sociedad chilena se está progresando en la cohesión social, y construyendo una sociedad solidaria que pueda constituirse bajo la percepción de un "nosotros", donde todos son parte. La doctrina migratoria, impulsada por Rodrigo Sandoval Ducoing, desde su cargo como Jefe Nacional Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, encarnó la misión de instalar un concepto clave en el debate político chileno: que la cohesión social se alcanzaba mediante una ecuación: interacción entre los migrantes y sociedad civil. Esto, que claramente pertenece a las socialdemocracias europeas, se incorporó como dogma sin considerar tres aspectos claves: primero, que la legislación migratoria debía tener un marco de referencia numérico potencial; segundo, que la legislación migratoria debía tener un sentido, y, finalmente, que ello debía debatirse dentro de la sociedad civil.

Así, el desafío de chileno es poder recibir los flujos migratorios de una forma responsable, en un contexto internacional de movilidad humana, para generar respuestas serias que promuevan la defensa de los derechos de las personas migrantes, fortaleciendo una mirada inclusiva y participativa para el desarrollo de Chile, lo cual se enmarca en el deseo de construir una sociedad cohesionada.

Para esto, la tarea es de toda la sociedad y, sobre todo, del Estado, que tiene que continuar trabajando para hacer de Chile un país más rico social y culturalmente, donde los valores como el respecto y el reconocimiento por la diversidad y la multiculturalidad se encuentren y

se enriquezcan mutuamente. Este debate, tan necesario para evitar la xenofobia y la estigmatización, no se realizó en esta segunda administración. Es más, viéndolo con cierta distancia, se obvió, provocando problemas en las ciudades intermedias. En una evaluación estadística, el resultado fue que el 16% de los inmigrantes que llegaron a Chile durante esta administración se asentaron en el norte grande y el 62% lo hizo en la ya saturada región metropolitana. De modo que son las regiones del extremo norte y la metropolitana las que presentan mayores porcentajes de inmigrantes respecto de la población total, destacándose la región de Antofagasta con un 6,9%, fundamentalmente integrada por la llegada de colombianos y un crecimiento exponencial de bolivianos.

En este sentido, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), organismo responsable de aplicar la legislación en materia migratoria, implementó en los últimos años un nuevo enfoque y forma de práctica que posibilitan cambios de paradigma en materia de política migratoria, en busca de regularizar y dotar de derechos a los inmigrantes que llegan a Chile con un proyecto de vida legítimo y que son un aporte para el país. Cierto, pero sin la planificación urbana, de salud o de educación o de acceso a la vivienda. En ese marco, el resultado fue un ingreso permanente y sin control de personas al país, sin que hubiera certeza sobre sus condiciones y calidad de vida, experiencia que repite un error del Estado chileno: el no plantearse las condiciones antes que ocurran los fenómenos, sin proyectar sus posibles efectos o resultados.

Nuestra preocupación por los migrantes no es aislada; se entiende en relación con su integración en una sociedad que, como la chilena, ha estado marcada por encuentros y desencuentros de diferentes culturas. Hoy es posible observar ese fenómeno como parte de nuestra historia e idiosincrasia, no sin hallar constantes controversias a su alrededor, sobre todo en cuanto a los pueblos originarios y la población creciente de migrantes. Las dificultades del Estado chileno con el pueblo mapuche son una muestra concreta sobre lo relevante que es tomar medidas de integración que reconozcan la diversidad y permitan ir construyendo una sociedad para todos.

Como ya se ha señalado, convivir en una sociedad poco cohesionada fomenta la generación de conflictos y fricciones dentro de los ciudadanos —estableciendo informalmente distintos niveles en el ejercicio de la ciudadanía—, así como refuerza la inequidad y disminuye la aceptación a la diversidad.

Dado lo anterior, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), mediante las tres líneas matrices que plasman su gestión migratoria, buscó generar acciones que inserten a los migrantes dentro del

sistema social, proveyéndolos de los mismos derechos que tenían los nacionales y realizando acciones específicas que reconocen un punto de partida distinto entre migrantes y nacionales, reforzó de forma particular la provisión de ciertos derechos desde lo legal, sin atender primeramente lo social.

Las líneas matrices que orientan la gestión migratoria fueron: dos de carácter gubernamental y una tercera de compromisos del Estado en cuanto a la naturaleza migratoria.

La primera de estas iniciativas del programa de gobierno de la presidente Michelle Bachelet obedeció a la necesidad de modificar la legislación migratoria bajo una perspectiva de inclusión, integración regional y enfoque de derechos, de manera que se promoviera una cultura y política migratoria basada en el fomento y la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales ratificados por Chile, así como se alentara una coordinación dinámica entre los entes públicos vinculados con la política migratoria[3].

Asimismo, esta línea estimuló la necesidad de avanzar en la generación de la institucionalidad para dar sustento a sus definiciones y estableció la creación de un Consejo de Política Migratoria, presidida por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La segunda línea matriz es el Instructivo Presidencial n.° 5 del 2015, el cual buscó guiar la acción estatal y la gestión gubernamental para la inmigración y emigración, para coordinar a los distintos órganos de la administración del Estado en el establecimiento de un Sistema Nacional de Migraciones y un plan de acción en materia de políticas públicas con foco en el migrante, de modo que este instructivo fuera una hoja de ruta para el desempeño de todos los sectores del Estado en cuanto a materia migratoria.

La tercera línea matriz fue la vinculación del DEM con la adaptación de la gestión a la jurisprudencia producida por la Corte de Justicia, como los compromisos internacionales que Chile ha asumido. El Consejo de Política Migratoria (CPM), creado por el Decreto 1393 del año 2014, es una comisión asesora de la presidente de la república conformada por nueve ministros:

1. Ministro del Interior y Seguridad Pública (quien preside el Consejo)
2. Ministro de Relaciones Exteriores

---

3 Este Programa tiene como antecedente el Instructivo Presidencial n.º 9 del 2008 sobre Política Nacional Migratoria, que definió ejes centrales y principios para la gestión gubernamental, donde se destacaban el respeto de los derechos humanos de los migrantes y su inserción social y económica.

3. Ministro Secretario General de la Presidencia
4. Ministro de Educación
5. Ministro de Justicia
6. Ministro de Trabajo
7. Ministro de Salud
8. Ministro de Desarrollo Social
9. Ministra de la Mujer y la Equidad de Género
10. Subsecretario del Interior (quien actúa como secretario ejecutivo)

En ese mismo orden, el jefe del Departamento de Extranjería y Migración es el responsable de la secretaría técnica del Consejo.

El CPM, en esta lógica, era el ente responsable de realizar proposiciones sobre política nacional migratoria, lo mismo que de coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria.

Por otro lado, el Decreto 108 del año 2015 creó el Consejo Técnico de Política Migratoria (CTP), una comisión asesora del CPM, que tiene como objetivo proponer una agenda temática y proveer de insumos técnicos sectoriales para el funcionamiento. Para el desarrollo de su labor, el CTP estableció siete áreas temáticas en las cuales participan cuarenta y cuatro instituciones gubernamentales de diverso orden; estas áreas temáticas se concretaron en grupos técnicos —conformados por diversos sectores afines a la temática— vinculados con las tareas que el Decreto 108 establece.

Los grupos son:

1. Inclusión social
2. Inclusión laboral e innovación, información y seguimiento de políticas migratorias
3. Inclusión e interculturalidad, asuntos internacionales y derechos humanos
4. Coordinación con la política de emigración y participación

El CPM se constituyó el 5 de diciembre del 2015, cuando se manifestó la necesidad de modificar la legislación actual para hacerla acorde con los tiempos actuales y con un enfoque de derechos humanos. Así como por la necesidad de crear una política integral y con una mirada multisectorial.

Siguiendo lo anterior, este consejo se comprometió en designar a un representante para trabajar con la secretaria técnica en la propuesta legislativa, a efectos de ingresar el anteproyecto de ley de migración en el año 2016. Además, se acordó mandatar al CTP para que en un

plazo de ocho meses propusiera un plan de acción para ser validado por el CPM y luego ser sancionado por la presidente Bachelet. Esta instancia es coordinada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por medio del DEM.

Por último, el gobierno de la presidente Michelle Bachelet buscó hacer de la participación ciudadana un enfoque transversal de toda política pública sectorial, tal como lo expresó en su programa de gobierno. Este propósito impactó positivamente en la forma de hacer gobierno, pero no se armonizó con los presupuestos sectoriales y tampoco consideró los efectos de la regularización de los ingresos que, durante al menos dos años, siguieron el impulso de Chile como polo de atracción laboral.

De este modo, cuando el 6 de agosto 2014 se firmó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana y se entregaron importantes orientaciones y criterios a todos los servicios públicos para cumplir la ley 20500 sobre participación ciudadana, se contempló a los migrantes en ella. Entonces, fundamentalmente mediante cuatro mecanismos: acceso a la información relevante, consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas, y consejos de la sociedad civil, se igualó *de facto* a nacionales y extranjeros y se procedió posteriormente al desarrollo de un proceso consultivo con la sociedad civil.

A nuestro entender, este error es de una enorme magnitud en la administración pública nacional, no porque el enfoque esté errado. Por el contrario, teniendo un enfoque de suyo correcto, al igualar a nacionales y extranjeros sin el debido estudio y las proyecciones correspondientes, en la práctica, el gobierno de Chile operó con "lógica de refugio", lo que debía ser una política con "lógica migratoria".

Debido a esto, durante el año 2015 se llevaron a cabo diversas consultas con la sociedad civil con miras a mejorar la legislación migratoria. Se realizaron ocho encuentros en seis regiones del país, con la participación de más de seiscientas veintiuna organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios, gobiernos locales y organizaciones internacionales. Como resultado del proceso se recibieron ciento noventa y seos propuestas sobre temáticas que la sociedad civil priorizó para la legislación migratoria. Pero, para ese entonces, dos grupos migratorios empezaron a ingresar al país sin control, haitianos y venezolanos, quienes sin cortapisa alguna en las oficinas migratorias y sin la visa laboral correspondiente, ingresaron en un enorme volumen los dos años siguientes.

La constitución del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, normado por la Resolución Exenta 10330, y que sesionó por primera vez en el 2016, con presencia de organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales y académicos, nunca tuvo a la vista un

fenómeno que ocurría en paralelo en servicios de migración aeroportuarios del aeropuerto Arturo Merino Benítez de Santiago de Chile: el ingreso de miles y miles de personas que, entrando con visa de turista, en realidad venían huyendo de la pobreza del Caribe haitiano y del deterioro de la convivencia democrática en Venezuela.

Por último, y en esta misma dimensión, cabe destacar que el DEM ha mantenido actualizado su portal y página web. Así, y a libre disposición de los usuarios, se encuentran toda clase de formularios de solicitudes de prórrogas de turismo, autorizaciones para trabajar, permisos de residencia, recursos de reconsideración, solicitud de carta de nacionalización, entre otros, todas con las debidas instrucciones para su correspondiente llenado, así como un catálogo completo sobre la legislación migratoria vigente. También se cuenta con acceso directo para formular peticiones por la Ley de Trasparencia.

Los principales avances que se detallan a continuación tienen relación con el fomento de la titularidad de derechos para la población migrante establecida durante la administración Bachelet. Estos, sin duda, son un avance en el logro de una efectiva integración a la sociedad chilena; específicamente, en cuanto a la integración estructural de los migrantes, entendida como la adquisición de derechos y acceso a instituciones nucleares de la sociedad chilena, tales como economía y mercado laboral, educación, acceso a vivienda, salud, acceso a ciudadanía, entre otros.

1. Convenio que facilita el acceso a la Salud mediante el Régimen de Prestaciones de FONASA. Suscrito entre el Ministerio del Interior y FONASA, este convenio permite a los ciudadanos extranjeros residentes en Chile que han solicitado permiso de residencia en el país por primera vez, prórroga, cambio de categoría migratoria temporal o permanente y cuya resolución se encuentra en proceso de análisis, puedan acceder al régimen de prestaciones de FONASA en calidad de beneficiarios, asunto que se extiende hasta que exista resolución del proceso de análisis, el cual es informado desde el DEM a FONASA.

2. Iniciativas del Ministerio de Salud (MINSAL) para mejorar el acceso a la atención de salud de grupos de migrantes. En el año 2015 se promulgó el decreto 67 del MINSAL, el cual establece que una persona inmigrante que carece de documentos o permisos de residencia, que suscribe un documento declarando su carencia de recursos, puede ser considerada beneficiaria del régimen de prestaciones de salud. La circular A-15, n.º 06 del año 2015, del mismo ministerio, determina

respecto a la atención de salud a personas inmigrantes, que se desligará la atención de salud de la tramitación de permisos de residencia para la atención de embarazadas, y niños menores de dieciocho años y atenciones de urgencia.

3. Iniciativa para igualar derechos en el acceso a la vivienda a la población migrante. En el año 2011 se planteó el requisito adicional a los inmigrantes para el acceso a subsidios: luego de la espera para conseguir la permanencia definitiva el extranjero debía esperar cinco años más (residiendo en Chile); en el año 2014, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante una modificación al decreto 52, permitió a los inmigrantes postular a los beneficios habitacionales si cumplían con los criterios de postulación de cualquier persona en Chile, siempre que fueran titulares de un permiso de permanencia definitiva. Con ello, se eliminó el requisito adicional de una antigüedad mínima de cinco años como titular de permanencia definitiva antes de postular.

4. Programa de Regularización de Estudiantes "Escuela somos todos". Convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y las municipalidades de Santiago, Antofagasta, Recoleta y Quilicura, que permite responder a los compromisos internacionales que Chile ha suscrito en el marco de la Convención de los Derechos del Niño. Mediante las escuelas públicas de la comuna y su entorno educativo, se acceda a la regularidad migratoria de los estudiantes y sus familias. Para lograr lo anterior se capacita en materias migratorias a directores y docentes, y se generan procedimientos especiales y acelerados de acceso a la residencia, pudiendo así concretar el derecho de los niños a acceder a una visa de estudiante con independencia de la situación migratoria de los padres.

5. Convenio para el acceso a la educación de párvulos (preescolar). Iniciativa conjunta entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que busca facilitar el ingreso a programas de educación a hijos menores de cinco años de mujeres migrantes o refugiadas, independientemente de la condición migratoria en que se encuentren.

6. Convenio de Colaboración SENAME – DEM para el reconocimiento de la condición de refugiado. Se trata de una iniciativa complementaria a aquella que facilita el acceso a la red de protección

de salud y a la infancia, y tiene por objetivo generar una protección especial y responder a las especiales condiciones de vulnerabilidad que presentan los niños y adolescentes solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, asumiendo las autoridades de protección de la infancia en Chile un rol de representación de los intereses de niños y adolescentes ante las autoridades migratorias.

7. Iniciativa para el reconocimiento de nacionalidad de hijos de inmigrantes residentes en Chile (caso de hijos de extranjeros transeúntes). El concepto de transeúnte desde el punto de vista migratorio se usa para identificar a aquel que no tiene ánimo de residencia. Este concepto tiene relevancia en nuestro país porque la Constitución Política establece una excepción al principio *ius solis* para los hijos de transeúntes, ya que aun cuando nacen en territorio nacional, no pueden acceder a la nacionalidad chilena. Sin embargo, la legislación nacional no define el concepto de transeúnte y, por tanto, su interpretación desde el punto de vista administrativo ha recaído en el DEM. Hasta marzo del año 2014, la interpretación indicaba que se consideraba transeúnte a las personas que tenían la calidad migratoria de turistas y tripulantes, ya que son los casos en que es posible establecer que no existe un ánimo de residencia en el país, por la propia naturaleza del permiso al que se accede. Sin embargo, junto a estos dos conceptos, se optó en el pasado por interpretar que la condición de transeúnte podía extenderse además a aquellos extranjeros que se encontraban en condición migratoria irregular producto de ingreso clandestino, turistas irregulares, expulsados y personas con orden de abandono. Con ello, la excepción al principio *ius solis* se hizo extensiva no sólo para los hijos de turistas y tripulantes, sino que incorporó a los hijos de extranjeros que tuviesen alguna condición de irregularidad migratoria, sin importar el ánimo de residencia que esas personas pudiesen presentar. Con ello se generaban situaciones de apátrida, ya que niños hijos de inmigrantes en condición de irregularidad migratoria no podían acceder a la nacionalidad chilena pues se consideraba que, por el hecho de estar irregular, sus padres tenían la categoría de transeúntes. El segundo gobierno de la presidente Bachelet buscó generar una interpretación que se apegase al sentido natural del precepto, que no era otro que establecer que transeúnte es aquel que no tiene ánimo de residencia en Chile. Esta categoría, tal y como ocurre con las personas que tienen

la calidad migratoria de turista y tripulante, carecía de opción para extender su aplicación a situaciones que no se encuadrasen estrictamente en ese marco. Es, en este punto, donde se considera la eventual irregularidad migratoria de los padres de un niño, situación que no debía ser motivo para afectar el derecho a la nacionalidad de los niños y adolescentes nacidos en territorio nacional.

8. Exención de multas a niños y adolescentes. Considerando los compromisos asumidos por Chile en relación con la protección de los derechos humanos, en particular lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y lo señalado en la legislación migratoria, sobre la atribución del Ministerio del Interior de aplicar las sanciones administrativas que correspondan a las normas migratorias, se ha instruido a los intendentes regionales para que se abstengan de sancionar a los niños y adolescentes extranjeros que infrinjan la normativa migratoria, ya que se entiende que la responsabilidad de regularizar su situación migratoria, solicitando los permisos de residencia u autorizaciones que correspondan, recaen sobre los padres, guardadores o personas encargadas de su cuidado personal. Estas instrucciones fueron comunicadas a las autoridades competentes mediante Oficio Circular 30722 del 10 de septiembre del 2014 del jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior.

9. Visa temporaria por motivo laboral. En ese marco, el decreto ley 1904 estableció un único formato legal para permitir el trabajo remunerado bajo un contrato de trabajo con un empleador domiciliado en Chile de inmigrantes; la visa sujeta a contrato. Este visado posee dos distorsiones relevantes que deben ser atendidas por la legislación nacional. En primer lugar, el contrato tiene una cláusula de viaje, la cual establece que el empleador se compromete a pagar, al término de la relación laboral (ya sea por término de contrato, despido o renuncia), el pasaje de regreso del trabajador y los miembros de su familia que se estipulen, a su país de origen o al que oportunamente acuerden las partes, asunto que desincentiva la contratación de inmigrantes y condiciona la visa a la vigencia del contrato —al acabar el contrato se acaba la visa—, lo que acrecienta la verticalidad en la relación del trabajador con el empleador, puesto que este último posee el control de la visa. Esto es particularmente un problema para las trabajadoras de casa que

son mayoritariamente peruanas, bolivianas, ecuatorianas, con quienes muchas veces se evitaba efectuar un contrato laboral acorde con la legislación vigente. Dada esta situación, se crea una nueva visa temporal: la visa por motivos laborales, que busca que la gestión migratoria considere los compromisos suscritos por Chile de acuerdo con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Chile en el año 2005, con la cual se establece un permiso que tenga como fundamento el desarrollo de actividades laborales, cuyo requisito fundamental sea la existencia de un contrato de trabajo con un empleador domiciliado en Chile. Con este permiso se protegen los derechos de los trabajadores migrantes, pero también se genera un modelo más flexible y dinámico que permite tanto a trabajadores como a empleadores cumplir con la normativa laboral y migratoria.

10. Reconocimiento de uniones civiles realizadas en el extranjero en la obtención de permisos de residencia. Teniendo en cuenta que, en la sociedad existen diversas formas de familia, el DEM estableció una visa temporaria para aquellos migrantes que celebren un matrimonio en el extranjero o que firmen un acuerdo de unión civil, sea en Chile o en el extranjero, sin hacer distinción en el sexo de los contrayentes. De esta forma, el DEM da cabida a las distintas formas de familia que existen en nuestra sociedad contemporánea y que son reconocidas por los tratados internacionales sobre derechos humanos.
11. Modificaciones al reglamento de extranjería. Mediante el decreto 15 se introdujo una serie de importantes modificaciones, orientadas a promover la regularización de la población migrante en Chile, lo que permite una mejor gestión migratoria y la integración de los migrantes en la sociedad. Las modificaciones fueron:

    - Rebaja de los valores de los permisos de residencia para menores de dieciocho años
    - Establecimiento de la gratuidad para permisos de residencia para personas que requieren protección por ser víctimas de trata de personas
    - Eliminación de restricciones para la contratación de artistas extranjeros
    - Perfeccionamiento del sistema de rechazos de permisos, especialmente en cuanto a la causal de falta de interés

- Clarificación acerca de que la medida de abandono se mantiene durante la vigencia de la visa restringida para condenados. Esto deberá cumplirse cuando el extranjero termine una condena. Además, amplía el beneficio a cualquier condenado, no sólo a los que están en libertad
- Se elimina la retención de documentación de la PDI, pudiendo retener solamente la de origen chileno (cédula de identidad) si ella está vencida o cualquiera otra para el solo objeto de materializar la expulsión
- Otras modificaciones relevantes se encuentran en proceso de implementación relacionadas con el desarrollo de sistemas informáticos
- Establecimiento de nuevos sistemas de pagos de sanciones migratorios, en proceso de implementación
- Mejoramiento de los sistemas de registro de permisos
- Generación de informes de viajes y vigencia automatizados de la PDI
- Mejoramiento de los sistemas de interoperabilidad para compartir información entre autoridad migratoria y de control fronterizo

NUEVA LEY PARA UN CHILE DE TODOS

El aumento de la migración en el contexto de un mundo globalizado, donde la necesidad de movilidad responde a múltiples propósitos, hizo aún más evidente la carencia institucional que posee Chile en temas migratorios, que mostró como urgente la necesidad de modernizar la gestión y el servicio que ofrece el Estado de Chile a los migrantes.

La actual legislación migratoria chilena, que regula las condiciones de ingreso, salida, residencia y permanencia definitiva de los extranjeros en Chile, está contenida en el cuerpo normativo proveniente del decreto ley 1094 del año 1975. Las características principales de tal decreto ley son que concibe al extranjero y la migración como una amenaza, y por ello entrega amplia discrecionalidad y fuerte control de las fronteras (externas e internas), elementos que están incorporados en la legislación bajo el marco de la doctrina de seguridad nacional. Claramente se trata de una legislación desactualizada y obsoleta y en eso coinciden prácticamente todos los sectores políticos del país.

El decreto ley 1094 es la normativa más antigua de Sudamérica, y existe un amplio consenso en que es una ley ineficaz, que no responde al contexto migratorio actual, siendo incapaz de responder a los diversos motivos de movilidad, proveer una institucionalidad acorde con

el desafío y dar cuenta de los compromisos internacionales suscritos por Chile.

Contrario a lo descontextualizada que es la actual legislación migratoria, en las últimas décadas Chile se ha transformado en un destino relevante de las migraciones internacionales, que registra un aumento constante y sostenido del número de permisos migratorios solicitados y otorgados a personas extranjeras. Y es justamente esto lo que determina la urgencia de legislar una materia en la que el problema clave es ideológico. El paso de ser un país emisor de población migrante a uno que acoge a un creciente número de residentes de nacionalidad extranjera, que ven en Chile un lugar para desarrollar su proyecto de vida, ha llevado a que algunos autores se refieran a esta migración como la "nueva inmigración".

Esto es una oportunidad para tomar decisiones que promuevan y tiendan a construir una sociedad que se articula desde la cohesión social; una cultura abierta hacia la interculturalidad y acorde con los tratados y convenios.

Con respecto a la migración internacional como determinante social de la salud, en Chile se evidencian propuestas para la creación de políticas públicas. Todos los cambios que se han desarrollo en la segunda presidencia de Bachelet, pese a ser un avance contundente, fueron insuficientes en la medida que la política migratoria no logró ser enfrentada como una política de Estado que trascienda en el tiempo y que otorgue una respuesta contundente en el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.

Teniendo como foco el positivo impacto que es para Chile que las personas inmigrantes tengan un efectivo proceso de integración en la sociedad, es que, desde el Departamento de Extranjería y Migración, en conjunto con diversos sectores involucrados en la temática migratoria, incluida la sociedad civil, se ha trabajado en un anteproyecto de ley que busca dotar de una nueva legislación migratoria a Chile. Este anteproyecto posee el carácter normativo que permite al Estado desarrollar una política migratoria cuyo piso sea el respeto de los compromisos internacionales a los que Chile se ha adherido.

Esta nueva política pública promueve una cultura y educación que reconoce los derechos humanos como inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna, en particular de nacionalidad, haciéndose cargo de los diversos acuerdos internacionales suscritos ha omitido sistemáticamente el costo de ésta. En esa línea, la propuesta planteada por Chile Vamos, la coalición de derecha que se presentó a la presidencia 2018-2022, reconoció la urgencia de regular aspectos no tratados anteriormente por la legislación nacional en un contexto

en el que se ha calculado que Chile tenía el 2018 un número que se aproximaba a más de un millón de migrantes.

El estudio realizado por la nueva administración para fines del 2018 develó una insospechada cifra: un millón y medio de extranjeros, la mayor cifra en la historia nacional y la saturación de diversos servicios sociales: salud, transportes, y apoyos fiscales con fines de carácter social.

A MODO DE REFLEXIÓN: NECESIDADES IDENTIFICADAS Y MEDIDAS RECOMENDADAS PARA CHILE

La situación de la crisis migratoria internacional, producto de la pobreza, la ausencia de gobernabilidad y la falta de oportunidades en algunos países latinoamericanos, posee una condición delicada en el continente. Ello hace prever un aumento creciente de los procesos de movilidad humana, pero no precisamente de aceleramiento de las medidas institucionales. Este fenómeno, que no es ajeno a Chile, ha ocasionado un crecimiento exponencial de la migración venezolana, colombiana y haitiana en el último quinquenio. Se trata de poblaciones que no tienen alternativa mayor que migrar de sus países.

Es cierto que la mayoría de los países sudamericanos ha evolucionado positivamente en la idea de acoger a los migrantes y que cada vez se observan de mejor manera los programas de los Estados que buscan fomentar la tolerancia y la inserción laboral. Otro tema es la inclusión social, sobre todo para aquellas poblaciones afrodescendientes, quienes se enfrentan a un racismo enconado y subyacente por décadas en países como Chile y Argentina, carentes de población negra. Sin embargo, esta población llegó, estimamos, para quedarse, y sin duda será el principal desafío en la materia; dedicada a labores de limpieza, asistentes de pequeños comercios, algunos oficios de la construcción y la agricultura, la población afrodescendiente nos acompañará, tal y como lo hiciera de manera silenciosa en el período colonial.

No obstante, en términos de proceso general, tanto en Chile como Argentina, se busca posibilitar la integración de las personas migrantes en su nueva sociedad de acogida, reconociendo la riqueza que traen y buscando el equilibrio entre su cultura y el respeto de los valores, instituciones y normas de la sociedad a la que llegan. Este es un desafío que conecta con procesos culturales mayores y de los cuales los países deben realizar profundas reflexiones de empatía colectiva, allí se encuentra, por lo tanto, la "racialidad" como asunto de análisis y cuyo fundamento está en la histórica discriminación originada en el periodo colonial.

El estudio de la experiencia chilena indica claramente que Chile debe modernizar su institucionalidad pública en materia migratoria, para propiciar una política que contribuya al desarrollo del país con inclusión de las comunidades migrantes. Este es el principal desafío: hacer de Chile un país más rico social y culturalmente, del que todos se sientan parte. Como se ha señalado a lo largo del presente capítulo, las necesidades de los migrantes y los desafíos que tiene el Estado de Chile al respecto son múltiples y profundos. De la forma en que enfrentemos este fenómeno dependerá el cómo nos juguemos el tipo de sociedad que queremos construir y la forma en que queremos vivir.

En la medida que fijamos como norte la construcción de una sociedad cohesionada se hace apremiante generar espacios que promuevan la integración intercultural, en los cuales tanto chilenos como extranjeros puedan compartir y expresar sus propias culturas.

A la propuesta legal de la Ley de Extranjería, proceso que se condujo de la mano de las organizaciones de migrantes, ONG, actores relevantes y, sobre todo, reuniones institucionales con los organismos del Estado interpuestos por la Subsecretaria del Ministerio del Interior, le siguió la renuncia de su propio director. La razón, vista con el tiempo, sin duda obedece a una vieja máxima en Chile: las propuestas del DEM pusieron la carreta delante de los bueyes. Dicho en palabras simples, la doctrina se impuso por encima de las posibilidades reales de acogida y el gobierno siguiente ha tenido que absorber los resultados. Más allá de los prolegómenos jurídicos, los entreveros dejan expuestas las contradicciones del Estado en la materia. En el Seminario de agosto del 2017 para este Grupo de Trabajo de CLACSO en la Universidad Alberto Hurtado quedó claro que el problema más determinante hoy en día en el Estado "era la presencia de anuncios efectistas en la materia sin un sustento institucional y financiero que de verdad permitan la incorporación progresiva de los migrantes en Chile".

Es necesario enfatizar que, el primer paso para una efectiva integración de la población migrante, era la provisión de derechos reales y no ficticios. Chile tiene una tradición normativa que no siempre se plasma en la realidad. Poder contar con un sistema de visado que evidencie con claridad la expresión de sinceridad del motivo migratorio a Chile es esencial en la formulación de una política pública coherente y con recursos. Esto no es sólo del Estado, también los migrantes deben ser claros en sus aspectos formales. En este punto, el supuesto *papeleo de ingreso* al país, expuesto por la presidente Bachelet no era un asunto trivial. Sincerar las motivaciones de ingresos es fundamental (*La Tercera*, 2017, 22 de agosto).

Por todo esto afirmamos que la nueva política migratoria debe ser sistémica, sostenible, transparente respecto de las categorías

migratorias, y soportada sectorialmente; entendiendo que la migración posee una diversidad de dimensiones que deben ser atendidas de forma coordinada y no desagregada. Cuando en un país de casi diecisiete millones de personas se pasa de recibir cuatrocientos cincuenta mil migrantes a acoger a algo más de millón de ellos, con más de trescientos cincuenta mil indocumentados, no puede sino acelerar el paso, y remar hacia el mismo lado. Los migrantes no son un peligro, pero la ausencia de una regulación y un orden efectivo para ellos representan una bomba de tiempo para la vulnerabilidad de las personas.

CAPÍTULO 5
MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN Y DESDE BOLIVIA. VULNERABILIDADES, ESTIGMAS Y DESAFÍOS: SOCIEDAD Y CONVIVENCIA

Joaquín Chacín

UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA ESTIGMATIZACIÓN DEL INMIGRANTE

En un estudio ya clásico sobre el tema, Link y Phelan (2001) nos proponen entender el estigma como una interrelación de varias acciones, entre ellas etiquetar, estereotipar, separar, perder un estatus y discriminar, que ocurren bajo una situación de poder que las permite. En otras palabras, la estigmatización es un proceso de construcción social en el que el poder modela el estigma hacia un individuo o grupo en un entorno sociocultural específico. Nos referimos entonces a un contexto donde entran en juego un conjunto de factores que deben estar necesariamente relacionados con el poder para producir el estigma hacia un determinado grupo. Kessler y Dimarco lo describen así:

> […] no cualquiera puede exitosamente estigmatizar a un grupo determinado en todo momento […], para ello debe producirse un proceso de etiquetamiento eligiendo ciertas características para identificar al todo con tales rasgos, que se asociarán entonces con atributos negativos, produciendo una separación imaginaria o real entre "nosotros" y "ellos" de modo tal que les acarree una pérdida de estatus social y una discriminación con múltiples manifestaciones (2013, p. 225).

Entendida esta coproducción del estigma desde la relación de poder que la impulsa, podemos vislumbrar también un componente sociocultural. En efecto, el ser parte de redes sociales locales constituye lo que se ha denominado como la "experiencia moral" (Kleinman y Hall-Clifford, 2009, p. 2), donde el cumplimiento de ciertas obligaciones o normas de conducta de un grupo social determina la posición moral del individuo en ese grupo, y cuando aquellas normas no son cumplidas o llevadas a cabo de una forma determinada, la persona o el grupo pierden su estatus moral y quedan expuestos al estigma.

Grupos inmigrantes minoritarios a menudo afrontan una concurrencia de elementos que otorgan, en última instancia, una pérdida de valor individual y grupal ante un "nosotros" diferente y "mejor". "La interacción entre autóctonos y forasteros", dijo Enzensberger, "resulta muy compleja, y en ella intervienen tanto la curiosidad y el servilismo, el rechazo y la humillación, el resentimiento y la proyección, como las estrategias de autocrítica, de la ironía y de la cortesía" (1992, p. 20). Lo que nos interesa como punto de análisis de tales dinámicas es el ejercicio del poder como componente principal que acciona el estigma. Considerando los aspectos propuestos como pautas de análisis dentro del presente artículo, enfocaremos el rol de los medios de comunicación y de las políticas públicas como aquellos entornos de poder con particular capacidad de incidir en esa concurrencia de elementos que crean el estigma.

En general, los medios de comunicación son espacios donde se reproducen y diseminan estereotipos mediante la simplificación de la información como un mecanismo de uso común para manejar y categorizar sus constantes flujos. Sin embargo, estereotipar puede generar una distorsión irreal y abstracta en la percepción sobre los diferentes grupos sociales, por medio de la difusión de imaginarios simplificados que, sin considerar contextos particulares, a menudo los asocian con el miedo. En el contexto migratorio europeo, Van Dijk (citado por Etchegaray y Correa, 2015, p. 4) concluyó que la información de los medios sobre los inmigrantes tendía a limitarse a un estrecho rango de eventos donde se destacaban problemas sociales relacionados con crimen, drogas y violencia; o en su defecto, daba mayor cobertura a la (a veces conflictiva) respuesta de la población ante su presencia.

Este autor propuso analizar la estructura del discurso de los medios de comunicación por su rol central en la difusión y normalización de lo que él llamó "el nuevo racismo", "en el cual las minorías no son consideradas biológicamente inferiores sino 'diferentes' un concepto que no sólo apunta a la existencia de diferencias físicas o de cultura, sino a la presencia de conductas sociales punibles como familias monoparentales, uso de drogas o dependencia de servicios de asistencia

social" (Van Dijk citado por Etchegaray y Correa, 2015, p. 5). Con esta "privilegiada colocación de noticias negativas", la inmigración, además de hacerse más visible, se va "transformando [de] un proceso social en un 'problema' mientras que la presentación descontextualizada de casos individuales puede llevar la opinión pública hacia una simplista y estereotipada mirada hacia los inmigrantes" (Igartua, citado por Etchegaray y Correa, 2015, p. 5).

Respecto a la potencial funcionalidad al ejercicio de poder, Kessler y Dimarco (2013) resaltaron que la identificación de una diferencia "amenazante" y, por lo tanto, plausible de ser punible constituye un criterio de separación legítimo, en contextos de aparente cumplimiento del principio democrático de la no discriminación, con base en características como la nacionalidad, clase, raza y etnia. En ese entendido, el rol de los medios de comunicación en el tratamiento de la migración debe ser analizado en relación con su interacción con las dinámicas de ejercicio de poder en su componente cultural en el universo donde operan. En cuanto a posibilidades para incentivar o desincentivar procesos de estigmatización en torno a la presencia inmigrante en los países de acogida, es de particular interés precisar y comprender cómo opera esa interacción con el Estado, más específicamente, con los discursos políticos y agencias institucionales desplegados. Partimos del supuesto de que ambos campos, el de los medios de comunicación y el del Estado, si bien comúnmente están sujetos a un tipo de ejercicio de poder dominante, en ningún momento han de ser considerados monolíticos. Es decir que, tanto en el lenguaje mediático como en el político, por regla se podrán encontrar componentes que asociados producen el estigma (reduciendo el estatus de todos o una parte de los inmigrantes ante grupos sociales del país receptor), como también a aquellos que lo contrarrestan o tienen potencial para hacerlo.

Dentro de este campo de acción es preciso destacar el rol de la integración cultural como una actividad con potencial para contrarrestar el ejercicio del poder estigmatizante mediante lo que se ha llamado el activismo cultural (Gavazzo, 2004); por medio de algunos miembros de una comunidad migrante asumen un discurso de identidad que proyecta una cohesión alrededor del *valor cultural* de su "comunidad", buscando posibles diálogos con las comunidades del país receptor. El discurso que usa el activismo cultural despliega dos ámbitos de ejercicio diferentes: uno que apunta hacia adentro del grupo migrante, y otro que va hacia la sociedad de destino, provocando claramente dos procesos de integración distintos. Hacia adentro busca una reafirmación identitaria mediante políticas de identidad, como una "estrategia [que] pone en común prácticas y visiones del mundo que generan

sentimientos de 'pertenencia' al grupo de la colectividad" (Gavazzo, 2004), logrando posicionar y extender el "patrimonio cultural nacional" del migrante y cohesionar al grupo. Y hacia afuera, el discurso del activismo cultural en los migrantes funcionaría con las políticas de diferencia, entendidas como "una respuesta a [la] estigmatización y como intentos por reconfigurar el peso en la balanza de poderes" (Gavazzo, 2004). Por lo tanto, se trataría de una acción que busca el reconocimiento y la valorización de la diferencia y la desigualdad del grupo migrante en la comunidad de destino por ser portadores de un "valor cultural legítimo" que posibilite una integración cultural plena y más igualitaria.

El presente artículo se ha propuesto abordar los imaginarios y estigmas creados en el contexto social y político de los países receptores y fomentados mediante los medios de comunicación y del Estado, los cuales serán puestos en discusión y contrastados con posibles agencias ciudadanas o contextos normativos que puedan generar dinámicas de integración, convivencia o promoción de derechos en las comunidades de migrantes estudiadas, preguntándonos, junto a Theo Roncken, autor de otro artículo del presente volumen vinculado a la respuesta estatal y la relación entre seguridad y migración, ¿cuáles son las realidades y factores de estigmatización que impactan en la calidad de vida y convivencia de nuestras sociedades? Y, ¿en qué medida estos puedan ser comprendidos en relación con determinadas dinámicas hegemónicas contemporáneas de la globalización y la respuesta local ante las mismas?

¿UNA MIGRACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS? LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL SUR-SUR Y SUS DESAFÍOS EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En los procesos de integración regionales, la temática de los derechos humanos para las migraciones ha sido considerada bajo el enfoque de cooperación para el desarrollo social (Novick, 2010, p. 18). Los grandes bloques de integración regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur)[1] y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)[2] han planteado en su momento la necesidad de desarrollar políticas comunes en el marco del derecho a migrar que, según Ermida (2009, p. 33), se

---

1 Conformado primero por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, para luego ampliarse con la suma de Venezuela y Bolivia, aunque el primero fue suspendido en el año 2016.

2 La Comunidad Andina de Naciones está conformada por Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.

basa en principios fundamentales como la libertad de movimiento, el derecho al trabajo y la igualdad.

En este contexto, y observando el peculiar caso de Bolivia que, gracias a su ubicación geográfica de centralidad en el continente y con límites territoriales con cinco de los nueve países de la región, llegó a formar parte de los bloques comerciales de la integración regional en Suramérica, siendo miembro fundador del Acuerdo de Cartagena o Acuerdo de Integración Subregional Andino (1969), luego llamado Comunidad Andina de Naciones (CAN), y asociado al Mercosur desde 1998, con membresía plena desde el 2015.

Cada una de las iniciativas de integración regional ha tenido su desarrollo normativo propio relacionado con la migración intrarregional. Por ejemplo, en el área andina las normativas migratorias de integración se han desarrollado a partir de la Decisión 397 de 1996 que estableció la creación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM). Luego reglamentada por la Resolución 433, ésta debía constituirse "en el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de persona del territorio de los Países Miembros" (CAN, 1996), a fines de facilitar, simplificar y controlar el movimiento de personas que ingresan y salen del territorio comunitario.

A partir de esta decisión, se lograron avances en la normativa migratoria común que hasta el 2004 se ha expresado en tres grandes ejes temáticos (Organización Internacional para las Migraciones, 2012, p. 106):

1) Facilitación de la circulación y control migratorio en el espacio intracomunitario, mediante Decisiones 503 de Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación, 501 de Zonas de Integración Fronteriza, y 502 de los Centros Binacionales de Atención en Frontera el 2001; y 526 de Ventanillas en Entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los países miembros el 2002.
2) Facilitación de la migración laboral en el espacio intracomunitario, mediante Decisiones 545 que creó el Instrumento Andino de Migración Laboral el 2003; 583 del Instrumento Andino de Seguridad Social el 2004; y 584 del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo el 2004.
3) Protección y asistencia consular a los ciudadanos andinos en el espacio extracomunitario, mediante Decisiones 504, que creó el Pasaporte Andino en 2001; y 548 del Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios el 2004.

Por su parte, el bloque regional del Mercosur estableció una serie de normativas que constituyen tres grupos temáticos[3] (Observatorio Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, 2009, p. 265):

1) El Derecho a migrar, circular y residir, mediante Decisiones 19/99 de Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo; 15/00 de Reglamentación del régimen de transito vecinal fronterizo; 28/02 de Acuerdos sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile; 45/00 sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración; 10/06 sobre la concesión de un plazo de noventa días a los turistas nacionales de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados; y 18/08 sobre documentos de viaje de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados.
2) El Derecho al trabajo y derechos laborales de los trabajadores migrantes, mediante lo expresado en Decisión 50/00 sobre el beneficio de litigar sin gastos y asistencia jurídica gratuita entre los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile.
3) El Derecho a la educación, mediante Decisión 26/02 denominado Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de primario y medio no técnico entre los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile; los adicionales Protocolos de integración educativa para la formación de recursos humanos en post grado entre los estados parte y Bolivia; y de integración educativa para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades de los Estados partes y Bolivia; y Decisión 17/08 sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el Mercosur y Estados asociados.

Dentro de los diferentes bloques de integración regional se han promovido derechos migratorios con distinto alcance y enfoque. Así, el Mercosur ha establecido algunos derechos para los residentes de los Estados parte y asociados dentro el marco legal de la movilidad humana, que se refieren a: recibir trato similar e igualdad de oportunidades que los ciudadanos nacionales; no ser discriminado por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual; acceder a la libre movilidad y la posibilidad de establecimiento como trabajador bajo relación de dependencia, que incluye a miembros de

3 Ejes temáticos que involucraron a Bolivia como país asociado o parte.

su familia; y tener libre acceso a las instancias administrativas y judiciales para ejercer y defender los derechos (Digemig, 2015, p. 12).

En este marco, Bolivia ha adoptado aquellos derechos otorgando ciertas facilidades en los permisos de estadía de corta duración, como es el caso del ingreso por "turismo". Cualquier persona identificada con aquel estatus tiene el derecho de ingresar al país sin costo alguno y ser admitido por un periodo de hasta noventa días (previa solicitud hasta ciento ochenta días), sin controles adicionales[4]. En cuanto a la residencia para ciudadanos del Mercosur, Bolivia reconoce la residencia temporal y permanente con fines de trabajo, estudio o familiares. La primera tiene una duración de dos años no prorrogables y posee menos requisitos que los trámites para permisos de otros grupos nacionales, y sus costos, en general, se reducen bastante. Gracias a un convenio bilateral con Argentina, nacionales de ese país tramitan su residencia permanente casi sin costo administrativo (ver tabla 5.1).

Tabla 5.1

Costos de la tramitación de residencias para Mercosur/Chile y otros países

Grupos nacionales	Tipo de residencia	Costo (en UFV*)
Mercosur/Chile	Temporal (2 años)	450
Otras nacionalidades	2 años, estudio 2 años, trabajo 2 años, familia	800 1.250 350
MERCOSUR/Chile	Permanente	450
Argentina	Permanente	6
Otras nacionalidades	Definitiva, trabajo Definitiva, familia	2.500 2.500

* La Unidad de Fomento de Vivienda (UFV) es un índice referencial basado en la evolución diaria de los precios. Al 1° de agosto del 2017 tenía un valor de 2,21004 bolivianos, aproximadamente 0,32 dólares (www.bcb.gob.bo). Fuente: elaboración propia con datos de Digemig (2017a).

Estas facilidades empero se ven opacadas por el mismo plazo, el cual, una vez vencido, el ciudadano del Mercosur deberá o salir del país en el plazo de novena días (de no cumplirse es pasible de multas por estadía irregular), o acogerse a la estadía temporal de uno, dos o tres años (según la actividad que realiza) y que no estaría dentro el

4 En la práctica, el turista debe renovar su permiso cada treinta días antes de que expire el periodo, en las oficinas departamentales de Migración.

marco legal del Mercosur. Otra restricción importante a estos derechos es la impuesta por "razones fundadas de seguridad nacional y de orden público" (Ley Nacional 370 del 2013, artículo 12-III). Esta podrá ser aplicada excepcionalmente a todas las personas extranjeras (sean o no del Mercosur), vulnerando lo dispuesto como derechos de trato igualitario de los ciudadanos de los Estados parte. En el caso de la residencia permanente, un obstáculo identificado es la obligación de determinar una relación laboral, familiar o de tutela que "acredite los medios de vida lícitos" para permanecer en Bolivia (Digemig, 2017b).

En el caso de la CAN, se pueden destacar los esfuerzos para la implementación de la normativa andina sobre migraciones, entre ellas la del pasaporte andino (Decisión 504), la libertad de circulación y reconocimiento de documentos de identidad nacional (Decisión 503), la protección laboral y de seguridad social (Decisión 545) y la generación de información estadística (Decisión 397), entre otros; que contrastan con los enormes desafíos que conlleva la consolidación de una agenda común migratoria para la región, en donde, en contraposición a lo anterior, se observan

> Casos y situaciones de violaciones de derechos que evidencian la brecha entre la proclamación formal, jurídica, política y progresista y la práctica cotidiana. Así, principios como el de la ciudadanía andina, suramericana y universal y de no criminalización por condición migratoria, contrastan con la irregularidad migratoria en que mantiene a ciudadanos andinos y no andinos dentro de la región y fuera de ésta, y con base en la cual se fundamentan su detención, su exclusión, su expulsión o su restricción al acceso efectivo de derechos (Benavides y Chávez, 2014, p. 81).

No obstante aquella discordancia, la importancia de la normativa andina de migraciones se da por el carácter supranacional de sus decisiones, que no necesitan de un desarrollo legislativo nacional para su aplicación inmediata[5]. Esto también se observa en el hecho de que los cuatro países miembros han ratificado los tratados en materia de derechos humanos en los ámbitos universal (ONU) y regional (OEA), por lo que:

> […] los países de la Comunidad Andina se caracterizan por tener un marco común de reconocimiento e incorporación de los tratados de

---

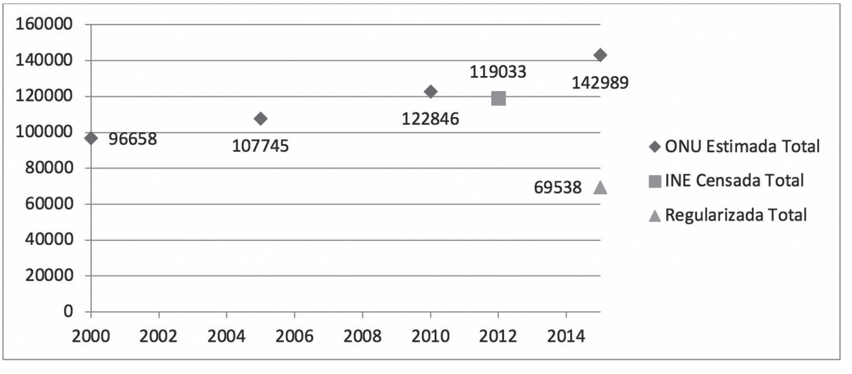
5 Entrarán en vigencia a partir de su publicación por un medio oficial de la CAN.

derechos humanos, que varía en cuanto a su amplitud y grado de aplicación nacional, pero que sienta las bases de un marco de interpretación común favorable a la vigencia de derechos. Este reconocimiento, unido a la normativa comunitaria vigente, permite hablar de la existencia de un *corpus juris* de protección, que se configura como una herramienta importante para apoyar a los procesos de promoción, protección y garantía de los derechos humanos de la población migrante internacional (Benavides y Chávez, 2014, p. 82).

PRESENCIA EXTRANJERA EN BOLIVIA: COLOMBIANOS, PERUANOS Y BRASILEÑOS

La inmigración a Bolivia ha tenido un acelerado crecimiento a partir de la última década del siglo XX. Según datos oficiales, 11.079 inmigrantes arribaron al país en la década de 1980; mientras que en la siguiente década se registró la llegada de 46.611 inmigrantes (INE, citado en Roncken y Céspedes, 2011, p. 31). La Figura 5.1 compara datos de varias fuentes sobre la población inmigrante total en Bolivia entre 2000 y 2016.

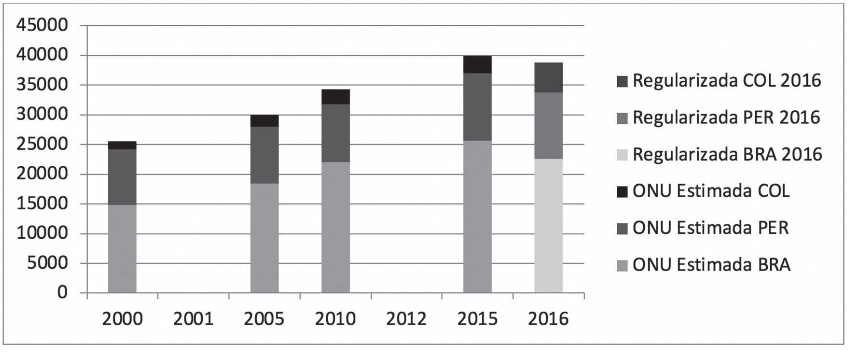
Figura 5.1. Comparación datos sobre la población inmigrante en Bolivia (2000-2016).



Fuente: elaboración propia con datos de ONU, 2015 (2000, 2005, 2010, 2015); INE, 2015 (2012); y Digemig, citado en Los Tiempos, 2016, diciembre 6.

La Figura 5.2 compara estos datos de la inmigración en Bolivia para las poblaciones de brasileños, colombianos y peruanos, según estimaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el registro oficial de la residencia regularizada a fines de 2016.

Figura 5.2. Datos sobre la inmigración brasileña, colombiana y peruana en Bolivia.



Fuente: elaboración propia con datos de ONU, 2015; y Digemig en Los Tiempos, 2016, diciembre 6.

La Tabla 5.2 incluye estos datos para grupos de nacionalidad que tienen en la actualidad una mayor residencia registrada. La columna A muestra estimaciones de la ONU para mediados del 2015, mientras que la columna B indica el reporte de la presencia extranjera "regularizada" en noviembre del 2016, según la Dirección de Migración y Extranjería (Digemig) del Ministerio de Gobierno boliviano (*Los Tiempos,* 2016, 6 de diciembre).

Tabla 5.2
Presencia extranjera en Bolivia desglosada por nacionalidad (2015 y 2016)

Nacionalidad	A. ONU (2015)	B. Digemig (2016)
Argentina	42.691	5.814
Brasil	25.688	22.560
España	12.181	2.400
Perú	11.282	11.202
México	9.522	3.849
Chile	4.730	2.690
Paraguay	4.285	3.694
Colombia	2.964	5.057
Total general	142.989	81.000

Fuente: elaboración propia con datos de ONU, 2015; y Digemig, citado en Los Tiempos, 2016, 6 de diciembre.

La notable diferencia entre los datos de las columnas A y B para los grupos nacionales de Argentina y España es efecto de los procesos de naturalización en esos países de migrantes bolivianos, quienes retornaron a su país de origen. En estos casos, los datos del Ministerio de Gobierno han de aproximarse más a la realidad. En una medida menor ello también será el caso de los datos de la presencia chilena, brasileña y mexicana en el país. Sin embargo, visto que en años recientes se ha alertado regularmente sobre significativas presencias de migrantes no documentadas de Brasil y Colombia, las estimaciones de la columna A para estas nacionalidades podrían más bien ser bajas. En el caso de los peruanos, Evangelista (2007, p. 57) estimó hace una década que su comunidad en Bolivia podría sumar sesenta mil personas, una tercera parte radicada en el departamento de La Paz. Por su parte, la Asociación de Migrantes Peruanos reportó para el 2011, tan solo en los municipios de La Paz y El Alto, presencia de alrededor de treinta mil integrantes, de los cuales el 80% no contaba con permanencia legal debido al alto costo del trámite de la regularización (*La Razón,* 2011, 27 de julio). Dicho proceso se ha intensificado desde entonces, arrojando los siguientes resultados anuales para toda la población extranjera con residencia en el país (ver Tabla 5.3):

Tabla 5.3

Registro anual de la regularización de extranjeros en Bolivia

Año	Naturalización	Permanente	Temporal	Transitoria
2012	1.627	1.317	22.892	
2013	1.752	3.814	15.544	
2014	1.564	9.366	18.012	
Perú	11.282	11.282	11.282	11.202
México	9.522	9.522	9.522	3.849
2015 sep.	Total con residencia vigente: 69.538			
2016		5.065	16.945	7.464

Fuente: elaboración propia con datos de Digemig (2017a).

Digemig reportó datos oficiales de la residencia "regularizada" para septiembre del 2015 y noviembre del 2016, y de las solicitudes aprobadas en el año 2016, con desglose por nacionalidad. La Tabla 5.4 muestra esos datos en números y proporciones para grupos de inmigrantes de la región.

Tabla 5.4
Reporte de la inmigración regional regularizada en Bolivia (2015-2016)

Grupo nacional	2015, septiembre		2016, otorgación anual		2016, noviembre		Aumento
	Número	%	Permanente	Temporal	Número	%	
Brasileños	19.843	28,5	2.112	4.064	22.560	27,9	2.717
Peruanos	9.738	14,0	747	2.399	11.202	13,8	1.464
Argentinos	5.135	7,4	346	852	5.814	7,2	679
Colombianos	3.587	5,2	424	1.550	5.057	6,2	1.470
Mexicanos	3.119	4,5	89	725	3.849	4,8	730
Paraguayos	3.032	4,4	261	423	3.694	4,6	662
Chilenos	2.314	3,3	139	473	2.690	3,3	376
Total	69.538	100,0	5.065	16.945	81.000	100,0	11.462

Fuente: elaboración propia con datos de Digemig, 2017a; y Digemig, citado en Los Tiempos, 2016, 6 de diciembre.

El aumento neto del número de brasileños en el periodo de catorce meses indicado fue bastante menor que la otorgación de residencias temporales durante 2016 (compárense los números de las columnas sombreadas). Ello indica que una parte de estos migrantes abandonó su estatus "regularizado", lo que está conforme al perfil de este grupo nacional mayormente compuesto de estudiantes universitarios. El grupo de migrantes peruanos registró una similar situación, lo que en su caso pudo deberse —además de los estudiantes— a un significativo retorno de profesionales contratados para realizar trabajos en Bolivia por periodos definidos. En cambio, la sustancial proporción de colombianos entre los beneficiados de la residencia temporal en el 2016 se reflejó en un coincidente aumento de la presencia de ese grupo nacional. Aunque en números menores, también las comunidades de inmigrantes mexicanos y paraguayos reflejaron tales cambios.

Por otra parte, el cruce de fronteras ha reportado en años recientes una consistente mayor entrada que salida de extranjeros. La Tabla 5.5 muestra totales anuales del periodo 2012-2014.

Como muestra la Tabla 5.6, la dirección del flujo neto se invirtió para nacionales de Bolivia, y lo hizo, además, en una proporción bastante similar.

Sobre todo, para los grupos nacionales de Argentina y Perú una parte de esta relación puede ser adjudicada al habitual aumento de viajes transfronterizos cortos en el mes de diciembre, cuyo retorno en enero es registrado como parte del flujo del año siguiente.

En el caso del movimiento fronterizo de nacionales es probable que las diferencias anuales se hubiese debido a las nuevas dinámicas

de la emigración boliviana, que continúa reportando una mayor salida que retorno. Para el 2016 se registraron dinámicas similares que en años anteriores, con el siguiente desglose de datos por nacionalidad (ver Figura 5.3):

Tabla 5.5

Totales anuales de ingreso y salida de extranjeros a Bolivia (2012-2014)

	2012	2013	2014
Ingreso de extranjeros	924.790	1.080.897	1.169.217
Salida de extranjeros	720.685	883.593	887.821
Entrada neta	204.105	197.304	281.396

Fuente: elaboración propia con datos de Digemig (2017)

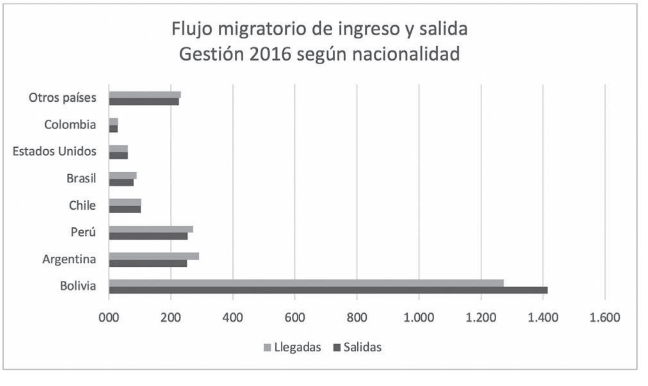
Tabla 5.6

Totales anuales de ingreso y salida de nacionales de Bolivia (2012-2014)

	2012	2013	2014
Ingreso de nacionales	644.966	988.227	989.121
Salida de nacionales	846.642	1.196.345	1.314.127
Salida neta	201.676	208.118	325.006

Fuente: elaboración propia con datos de Digemig (2017)

Figura 5.3. Flujo anual de ingresos y salidas de Bolivia por grupo nacional (2016)



Fuente: Digemig, 2017.

Con los datos de la Figura 5.3 se calcula para este último año una salida neta de 140.862 nacionales; y un ingreso neto de 39.228 argentinos, 17.815 peruanos, 9.362 brasileños y 1.432 colombianos. Comparando estos datos con la nueva residencia regularizada, se ve que ésta aumentó en la misma medida para colombianos y que para brasileños constituyó un 29% del ingreso neto registrado; mientras que la proporción del aumento de la residencia registrada era mínima para peruanos (8%) y argentinos (1,7%). Estos datos reflejan mayor ingreso de argentinos y peruanos por motivo de visitas cortas (turísticas), pero en el caso de peruanos y brasileños —salvando falencias en el sistema de registro del movimiento fronterizo— también puede ser señal de una relevante inmigración no regularizada. Un residente peruano dio cuenta de esta realidad, al comentar que muchos de sus connacionales "trabajan en la Cancha [de Cochabamba] con su permiso de estadía de noventa días, sin ser detectados por las autoridades" (VIC, 2017a).

INMIGRANTES BAJO EL ESTIGMA: IMAGINARIOS EN DISCUSIÓN

Hay indicios de una reproducción de imaginarios que estigmatizan la presencia de migrantes extranjeros en el seno de la sociedad boliviana. De los inmigrantes de la región, el argentino y el chileno a menudo son vistos como altaneros, mientras que el brasileño sería típicamente tacaño y bullicioso. El peruano ha de demostrar que es de confiar, y al colombiano —igual que en buena parte del mundo— se lo asocia con narcotráfico y violencia. De manera intencional o no, el reporte de prensa constituye factor principal en la regeneración de las dinámicas, más aún por la tendencia general a la banalización de la noticia que sufrieron los formatos y contenidos de la entrega informativa en la última década.

Un seguimiento al reporte de prensa en un periódico local evidenció, a partir del 2008, una asociación implícita de grupos de extranjeros con determinados hechos y fenómenos de violencia e inseguridad (VIC, 2016). Así: terrorismo va con peruanos y colombianos, y la conducción del negocio de la cocaína sería el campo de acción de brasileños y colombianos (mayormente varones); mientras que violencias relacionadas como el sicariato involucrarían a brasileños y peruanos (varones); el transporte personal de drogas con peruanos y chilenos (de ambos sexos); el asalto armado asociado a colombianos (varones); los robos de oportunidad y delitos de estafa a peruanos; la dirección de redes de trata y tráfico a colombianos, en complicidad con peruanos; y las labores de la prostitución con brasileñas, argentinas y

paraguayas. Por regla, el reporte de prensa sobre esos temas se basa en información de primera mano de fuentes institucionales, de la policía boliviana o el Ministerio de Gobierno.

En ese contexto, la mera participación de uno o más extranjeros en un hecho reportado da lugar a identificar o destacar una asociación entre ambos en la noticia pública que, en particular, en el caso de delitos de mayor envergadura, combina una asociación del llamado "crimen organizado" con estructuras operativas manejadas por extranjeros y desde el exterior, con la desestimación de participaciones decisivas de origen boliviano en territorio nacional. Naturalmente, la suposición de tal vinculación de la dirección criminal con espacios extraterritoriales la coloca fuera del alcance de la política y acción del Estado nacional. Como tal, brinda una permanente justificación para seguir potenciando una declarada "lucha frontal contra el crimen y el delito", sin necesidad de dar explicaciones sobre los persistentes resultados limitados y adversos que señalan la estructural ineficacia de su orientación prohibicionista. Esta lógica trasluce en el actual discurso oficial la presencia temporal en el país de sucesivos "emisarios" quienes, disfrazados de inmigrantes, cumplirían funciones por encargo de grandes redes criminales de Brasil.

Emisarios brasileños

En marzo del 2017, integrantes de "una organización criminal peligrosa" de Brasil asaltaron un vehículo blindado de la empresa Brinks que transportaba gran cantidad de dinero en efectivo. Según el ministro de Gobierno, estos habían utilizado "armamento militar y tecnología para resistir y evadir el operativo policial que duró más de quince horas" (en Hinojosa, 2017a). Días más tarde la detención del "cabecilla del millonario atraco [...] y parte del Primer Comando de la Capital (PCC) de Brasil" confirma, según el ministro, "que los cárteles de Brasil y Colombia operan por medio de 'emisarios', pero no se han establecido en el país" (*Los Tiempos,* 2017, 10 de abril). El "emisario" arrestado habría planificado el atraco "para capitalizarse tras las pérdidas que sufrió por los operativos que la Fuerza Especial de Lucha contra el narcotráfico (FELCN) ejecutó en la comunidad indígena de Santa Ana, cerca de Roboré" (*Los Tiempos,* 2017, 10 de abril).

Si bien toda esta información puede ser técnicamente correcta, cabe observar que la delimitación de las funciones del aprehendido principal a las del emisario —es decir, una figura reemplazable— pone en entredicho los declarados éxitos. Si las actividades criminales son dirigidas desde el exterior, ¿qué indicio se tiene del relevante impacto de la interdicción boliviana en las mismas; o en las capacidades de la red —o de algún competidor— para continuarlas en forma

modificada? El incidente no suscitó tales preguntas, pero sí surgieron cuestionamientos sobre el largo periodo en que el susodicho representante del PCC había podido operar en el país y tener una hacienda donde se cristalizaba cocaína y entrenaba con armas, sin ser observado por las autoridades. En su reacción, el ministro de Gobierno sostuvo que hubo "muchas incursiones de la Policía" en la zona que, sin embargo, no se habrían consolidado "porque los atracadores eran informados por los lugareños [quienes] han viabilizado muchas acciones del grupo criminal" (en Hinojosa, 2017b). Esta versión oficial, que presentaba al emisario brasileño como una especie de Pablo Escobar que, con su generosidad, conquistaba comuneros y autoridades locales, provocó sendas protestas de la población. En un cabildo abierto, vecinos de Santa Ana denunciaron abusos y torturas de funcionarios policiales durante la investigación del atraco y preguntaron cómo un extranjero con antecedentes penales en Brasil pudo haberse acreditado como propietario de tierras en Bolivia (Vaca, 2017).

La falta de transparencia en la respuesta institucional y el reporte diario sobre presencias brasileras en el país que, ante todo, constituirían amenaza para la población, contribuyeron a crear una noción del asunto como tema de seguridad pública de atención prioritaria. Con el reporte de nuevos atracos y hechos de violencia que, igualmente, fueron adjudicados a contactos de PCC o del Comando Vermelho (CV) en Bolivia, esa idea continuó alimentándose. Por el momento no se percibe en el discurso o la acción estatal una clara intención para plantear un factor o riesgo que llevara a justificar medidas especiales de control para residentes extranjeros o brasileños en el país; por lo que no se puede hablar de una "securitización" de la temática en el sentido planteado por exponentes de la Escuela de Copenhague (Buzan *et al.*, 1998, pp. 23-24).

Asaltantes colombianos

En el primer semestre del 2009, la prensa local de Cochabamba registró notable aumento del número de asaltos cometidos en la vía pública. La nueva "ola" estrenaba atracadores montados en moto y, en caso de que la víctima se resistiera, a menudo derivaba en asesinato. La policía no tardó en señalar que los victimarios eran extranjeros, y el novedoso modo de operar pronto fue bautizado como "colombiano". En el curso del mismo año se reportó la detención de una banda "mixta" de extranjeros y nacionales, y en meses posteriores surgieron noticias sobre conflictos en las cárceles de varones generados por los integrantes colombianos del grupo quienes, tras su ingreso, habían comenzado a pelear por el monopolio sobre las usuales prácticas de extorsión a otros internos.

Tres años más tarde, una serie de crímenes fatales en el oriente del país llevó a revelar que, en el 2010, un reporte interno de la Dirección Nacional de Migración había advertido sobre un incremento "alarmante" de la presencia irregular de colombianos en el país. Según el documento, la participación proporcional de colombianos en el total anual de extranjeros expulsados había aumentado de 2,5% en el 2008, a 5,5% en el 2009, y a 16,8% en el 2010; una mayoría por ingresar ilegalmente al país, presentar declaraciones o documentos falsos, o por haber permanecido en el país por un periodo mayor al autorizado (*El Diario,* 2013, 19 de junio). La nota de prensa que citó los datos lo hizo en reclamo al Ministerio de Gobierno, que en el 2013 advirtió a "los sicarios extranjeros" que, en caso de poner resistencia a su arresto, serían detenidos "vivos o muertos" (*El Diario,* 2013, 19 de junio), pero en el 2010 había omitido incluir la información del reporte interno en su informe anual de gestión.

Datos posteriores indican que la expulsión de extranjeros continuaría afectando especialmente al grupo de colombianos. Del total de 1.356 extranjeros, quienes del 2012 al 2015 fueron sujetos a una "salida obligatoria", doscientos setenta y cuatro eran colombianos (20,2%), ciento cuarenta y cuatro argentinos (10,6%), ciento treinta y dos peruanos (9,7%) y ciento treinta y uno brasileños (9,7%). La normativa migratoria respaldó el 89% de esas expulsiones, mientras que los beneficiarios del indulto carcelario —una mayor parte peruanos— conformaban el restante 11%.

"Cuentistas" peruanos

En el 2011, la FELCC de Cochabamba dio a conocer su ranking de los "diez criminales más buscados" a fin de "alertar a la población" (*Los Tiempos,* 2011, diciembre 10). Tres peruanos encabezaron la lista, así como la estadística de la población extranjera encarcelada en Bolivia ha mostrado una permanente mayor presencia peruana. Sin embargo, el hecho de que los integrantes de este grupo nacional también fueron los principales beneficiados extranjeros del primer periodo de indulto indica que las sospechas o actos que llevaron a su aprehensión tenían que ver mayormente con delitos menores. No se cuenta con datos que permitan perfilar ese encarcelamiento de ciudadanos peruanos, pero el reporte de prensa señala un involucramiento delictual que se relaciona con el transporte de drogas, los robos y las estafas de poca o mediana envergadura.

En ocasiones, la asociación entre delitos y nacionales de Perú hace resurgir el fantasma del terrorismo. Es lo que ocurrió cuando en agosto del 2009 —en la misma época en que la policía de Cochabamba perseguía a los asaltantes motociclistas identificados

como colombianos— dos atentados con explosivos en La Paz provocaron que el gobierno boliviano acusara a la oposición política del país de "haber contratado a mercenarios peruanos para desestabilizar la gestión de Evo Morales" (en *Seguridad Ciudadana,* 2009, septiembre 16). A tiempo de aclarar que no se estaba "cayendo en una actitud xenofóbica", el entonces ministro de Gobierno ratificó el derecho del país a defenderse "de delincuentes que están llegando de otros países con afanes violentos y han demostrado en la práctica que tienen afanes terroristas" (*Seguridad Ciudadana,* 2009, septiembre 16). Días más tarde, la policía de Cochabamba reportó la detención de integrantes de una "megabanda [que] sembró el terror por más de un año encañonando a sus víctimas con armas de guerra. Irrumpían en céntricas joyerías, escuelas lejanas, puentes concurridos y poblaciones de provincias como Cliza" (Vásquez, 2009, agosto 12). Dos de los veintitrés detenidos eran identificados como peruanos. Sin embargo, se señaló que estos serían parte de un grupo de, al menos, "trescientos integrantes en todo el país […que] [h]abitualmente hacen robos de poca cuantía, pero se articulan para perpetrar atracos cuantiosos" (Vásquez, 2009, agosto 14). El día siguiente, al iniciarse la fiesta de Urkupiña en Quillacollo, la fuerza del orden arrestó de manera preventiva a "once peruanos (seis varones y cinco mujeres) con antecedentes delictivos, que llegaban en una sola flota de El Alto" (Vásquez, 2009, agosto 15).

También la imagen del peruano "cuentista" o "estafador" puede adquirir mayores dimensiones. Un ejemplo de ello es el reciente "descubrimiento" de habituales prácticas de explotación sexual en una zona peruana fronteriza con Bolivia, que ya era públicamente conocida desde al menos el 2007, pero que adquirió renovado interés por efecto de la incorporación real de temas de trata y tráfico de personas en la agenda política del país, a partir de la promulgación de la Ley 263 en julio del 2012. Tras una visita de inspección de la Defensoría del Pueblo a esta zona, en julio del 2015, autoridades expresaron su sospecha "de que al menos dos mil quinientas bolivianas víctimas de trata y tráfico de personas son explotadas sexualmente en la localidad peruana de La Rinconada, fronteriza con Bolivia" (*El Día,* 2015, julio 23). La atención pública sobre estas realidades se reavivó en mayo del 2017, cuando una boliviana de veintiún años, raptada en La Paz, logró escapar de su cautiverio en el mismo pueblo minero; si bien la ubicación implica una inherente vinculación con Perú, la prensa boliviana no asocia la explotación sexual expresamente con victimarios peruanos. En el caso de la joven que logró escapar, la policía boliviana más bien informó que se había relacionado con un ciudadano colombiano (Alanoca, 2017, mayo 23). De otra parte, siendo la comunidad peruana numerosa en La Paz y el Alto, para el estudio de dinámicas de estigmatización puede ser relevante la elevada denuncia de delitos de trata y tráfico en esas dos ciudades (registrada en el 2015 en,

respectivamente, 9,4 y 9,8 casos por cada cien mil habitantes, frente a un promedio nacional de 3,9 casos; Reyes, 2017, p. 13).

CARACTERÍSTICAS DE LA EMIGRACIÓN BOLIVIANA A ARGENTINA, CHILE Y BRASIL

Raquel Martínez (2015) ha observado que el proceso migratorio de Bolivia a España transcurrido a principios del siglo XXI irrumpió con tal fuerza que durante un tiempo desplazó a Argentina, Estados Unidos, Brasil y Chile como principales países receptores. El “éxodo” laboral a España parece haber iniciado su gestación con la crisis económica argentina y los cambios en los Estados Unidos, tras los sucesos del 11 de septiembre del 2001, y adquirió su mayor impulso en el periodo 2005-2007, incentivado por la gran demanda de mano de obra con remuneración atractiva en determinados sectores de la economía española (sobre todo para labores de cuidado, construcción y agricultura).

Del “retorno boliviano” de España en el 2008 hasta el 2014, las autoridades de España registraron una salida neta de noventa y tres mil bolivianos, siete mil de estos con pasaporte español (Roncken, 2016). Se ha constatado un cierto reasentamiento en Bolivia concentrado en la ciudad de Santa Cruz, pero en términos globales, el éxodo de España dio lugar a una mayor dispersión de la presencia boliviana en el mundo, y un reforzamiento de dinámicas de la migración intrarregional. La Tabla 5.7 muestra algunos efectos de esas tendencias recientes.

Tabla 5.7
Estimaciones de la presencia boliviana en varios destinos (2010/2015)

País	Estimación de la presencia boliviana		Variación
	2010	2015	
Argentina	363.142	419.048	55.906
España	216.020	154.675	- 61.345
USA	77.044	80.073	3.029
Brasil	38.479	46.336	7.857
Chile	27.728	37.554	9.826
Perú	5.293	5.772	479
Total sur-norte	336.129	281.221	- 54.908
Total sur-sur	442.906	518.384	75.478
Total mundial	779.035	799.605	20.570

Fuente: elaboración propia con datos de ONU (2015)

Además de un aumento mundial, la Tabla 5.7 muestra desplazamiento neto de la migración boliviana sur-norte a la migración intrarregional, sobre todo hacia Argentina, Chile y Brasil, en donde la presencia boliviana habría aumentado respectivamente 15,4%, 35,4% y 20,4%. También, una encuesta de hogares del 2013, en la ciudad de El Alto (Escobar, 2016), registró una preferencia de la nueva emigración por Argentina (46%), Brasil (38%) y Chile (10%); mientras que un informe oficial sobre la emisión de pasaportes en el departamento de Cochabamba, en el 2015, identificó a Estados Unidos (22,4%) y Chile (20,8%) como principales países de destino (en Miranda, 2016, 18 de enero). De su parte, el reporte de remesas personales enviadas en años recientes a Bolivia mediante el sistema bancario muestra la siguiente evolución en la composición porcentual de la procedencia (ver Tabla 5.8).

Tabla 5.8
Procedencia proporcional de remesas personales de la migración boliviana

Año	Estados Unidos	Argentina	Brasil	Chile
2007	21,8	13,1	0,6	1,6
2009	15,5	21,0	3,5	2,0
2014	16,5	8,3	7,6	7,4
2015 ene-nov.	16,4	10,0	9,0	5,7
2017 ene-may.	17,0	13,1	10,4	9,5

Fuentes: BCB, en Pereira, 2011 (2007, 2009); Xinhua, 2016 (2014 y 2015); y Sagárnaga, 2017, 5 de junio (2017).

Dado que el envío de remesas no disminuyó en términos absolutos, estos datos sugieren que la disminución acarreada por la crisis en España fue compensada por un redestino a Argentina en primer lugar, y Brasil, en segundo lugar, posteriormente reforzada, y complementada con Chile. De otra parte, se ha señalado que la reciente crisis económica brasileña redujo el tamaño de la residencia boliviana en ese país[6], pero, al parecer, ello no fue el caso del envío de remesas por el sistema bancario.

LOS BOLIVIANOS EN EL EXTERIOR: ESTIGMAS E IMAGINARIOS EN DISCUSIÓN

Hasta hace dos décadas, las dinámicas de la migración boliviana eran protagonizadas más por varones que por mujeres. Para países de

6 El sociólogo Eduardo Schwartzberg constató, en el 2016, que, debido a la crisis, en talleres de costura en San Pablo (Brasil) "que antes contaban con hasta veinte operarios […] ahora este número se redujo a dos o tres" (en *Opinión,* 2016, 6 de marzo).

la región, su incorporación socioeconómica seguía esta descripción en el caso argentino:

> En las áreas urbanas los hombres trabajan en la construcción y en el comercio, y las mujeres en el comercio y, en menor medida, en el servicio doméstico; hay también un porcentaje importante que se inserta en la industria de uso intensivo de mano de obra, como la industria textil. En áreas rurales y periurbanas, hombres y mujeres se dedican a la explotación de azúcar, tabaco, vid, y a la horti y floricultura (Caggiano, 2008, p. 33).

Como ha observado Alfonso Hinojosa (2006, p. 4), la inserción boliviana en talleres de costura conllevó tanto en Argentina (Buenos Aires) como en Brasil (San Pablo) a dramáticos grados de explotación laboral.

Noticias del 2016 indican que, al menos, en Argentina tales condiciones perviven hasta hoy. En junio de ese año las autoridades detectaron "seis talleres textiles clandestinos en Buenos Aires, donde una veintena de personas, en su mayoría de nacionalidad boliviana, vivía en condiciones de 'total esclavitud'" (*La Razón,* 2016, junio 20); y en octubre, el cónsul boliviano en la región de Salvador Mazza reportó que, en una visita de campo, al norte argentino, "se encontró con doscientos sesenta ciudadanos bolivianos que vivían en condiciones muy precarias, trabajando algunos en una ladrillera y otros en algunas plantaciones" (ANF, 2016, 13 de octubre). En Brasil, por otra parte, se constató, antes de iniciarse el redestino de la salida boliviana a España, que el alto número de indocumentados entre migrantes bolivianos generaba en la población una asociación con el trabajo esclavo y el tráfico de mano de obra que "a veces asume un carácter acusativo" (Da Silva, 2006, p. 166).

En los albores del siglo XXI, con la caída del empleo en sectores como la construcción, el comercio y la industria del textil, aumentó el número de "transmigrantes": aquellos trabajadores estacionales que se mueven de un lugar a otro, donde sea que el sector agropecuario o industrial necesite mano de obra extra. Se ha observado que estos migrantes viven en situaciones muy precarias, buscando aguantar las coyunturas de crisis. En tal contexto pueden optar por volver de manera temporal a Bolivia, pero como indicó Liliana, a un año de su retorno de Argentina: "la gente sigue yendo y también van regresando, van y vienen" (en Roncken y Céspedes, 2011, p. 61).

Los nuevos contextos de demanda laboral y crisis también dieron lugar a un proceso de "feminización" de la migración, que se estrenó en Europa para repetirse en Argentina y Chile. En este último país,

la migración boliviana, que trajo el nuevo siglo, ha sido caracterizada como: "eminentemente laboral [...] compuesta principalmente por mujeres", cuya procedencia y costumbres sociales son "de tipo urbana" y se incorpora en labores "relacionadas con la mano de obra, en el área de la construcción, la industria y en servicios domésticos" (Ministerio del Interior, 2007, p. 3). Sobre las mujeres que entraron en esta nueva dinámica luego de retornar de Europa, se ha señalado que, en Bolivia, "quienes no tenían un trabajo remunerado antes de migrar al retorno vuelven a la condición de amas de casa, realizando un trabajo en el hogar, no remunerado, de las mismas características del que realizaban en España con remuneración" (Román, 2013, p. 93). Ello dio a estas mujeres un motivo (más) para retomar un proyecto migratorio inconcluso.

De otra parte, vale destacar que esta intensificación de la migración intrarregional se cruzó en varios sentidos con reconfiguraciones en las dinámicas del negocio de drogas ilícita, las cuales tienen que ver tanto con la falta de políticas estatales que respondan eficazmente a las vulnerabilidades estructurales relacionadas con procesos migratorios masivos, como con el enfoque prohibicionista que continúa prevaleciendo en las políticas de drogas de la región. En el primer caso, las estructuras ilícitas desarrollan ofertas con las cuales conquistan espacios sociales y territoriales que los Estados dejan desatendidos o no logran integrar adecuadamente en sus programas. De su parte, las políticas represivas de la prohibición son, según aclaró Emmerich (2015, p. 25), las que obligan al narcotráfico a politizarse y entrar en competencia con el Estado para sentar monopolio sobre territorios de su interés. De esta manera, se constata un doble relacionamiento de disputa entre Estado y narcotráfico, escenario que, dada la confrontación violenta que ocurre, no favorece a ninguno de los dos, y suele ser resuelta de manera parcial y temporal mediante el acuerdo y la complicidad. Aquellos representantes del Estado (funcionarios y autoridades) que entran en estas dinámicas han de encontrar maneras de evitar cuestionamientos al respecto. Un modo común que han encontrado para ese fin es la permanente presentación (con bombos y platillos) de "resultados contundentes" de la interdicción policial y persecución penal. En la práctica, esto deviene en la interrupción de las actividades más visibles del negocio ilícito y en la aprehensión de participantes menores. En ese contexto se generan y activan dinámicas en ambos lados de la ambigua relación entre Estado y narcotráfico, que involucran y terminan por afectar a personas y poblaciones en situaciones de alta vulnerabilidad, como es el caso de muchos migrantes intrarregionales y familiares.

No obstante una gran divergencia en términos numéricos, los datos coinciden en señalar a Argentina como el principal destino de la migración internacional boliviana. Hay quienes estiman que en el país vecino podrían vivir entre un millón y un millón y medio de bolivianos, pero el censo nacional argentino del 2010 solo registró a 345.272 personas nacidas en Bolivia (Zapotocká, 2012, p. 103). En relación con la población total de Argentina, la presencia boliviana se mantuvo por más de un siglo próxima a 0,4% (1869-1991), para subir a 0,6% en el 2001 y a 0,9% en el 2010. Si bien regiones fronterizas como Salta y Jujuy, y ciudades mayores como Buenos Aires albergan grandes conglomerados, se ha observado que migrantes bolivianos trabajan en la horticultura a lo largo del país. Según Benencia (2008), estos fueron casi los únicos que, en los tiempos de crisis de finales de los noventa, lograron ser parte de "un proceso de movilidad ascendente sólo con las armas del trabajo, la inteligencia y la producción" (citado en Roncken y Céspedes, 2011, p. 62). Este autor destacó el hecho de que en algunas zonas "los horticultores bolivianos fueron protagonistas en la construcción de nuevos territorios hortícolas donde éstos no existían como tales" (Roncken y Céspedes, 2011, p. 62).

Más que ningún otro país, Argentina también ha dado lugar a procesos migratorios bolivianos de tipo circular, con aprendizajes y ganancias en ambos lados. Esta posibilidad estaría "condicionada por factores como la posesión de documentos, de un trabajo estable y al mismo tiempo rentable o que [...] permita ser reproducido también en nuestro país" (Roncken y Céspedes, 2011, p. 64). Esta última dinámica fue observada en un barrio periurbano de Cochabamba, donde los vecinos que retornaron de Argentina pudieron aplicar los nuevos conocimientos adquiridos para mejorar la calidad y rentabilidad de sus emprendimientos costureros (Roncken *et al.*, 2009, p. 112). Zapotocká observó que la Ley de Migraciones 25871 de enero del 2004 (o Ley Giustiniani), buscó integrar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de tipo económico, asumidos en el marco de Mercosur. De esta manera, destacan en la normativa aspectos como: "el reconocimiento del derecho a migrar, la igualdad de trato para los extranjeros incluido el derecho a los servicios sociales en independencia de la situación migratoria de las personas, así como la promoción de la integración socio-laboral de los inmigrantes" (Zapotocká, 2012, pp. 111-112).

Aunque en la práctica las diferencias entre categorías migratorias no dejaron de tener vigencia, en comparación con otras normativas de países receptores, la Ley Giustiniani brinda importantes ventajas al inmigrante boliviano, como el no condicionar la residencia temporal a la existencia de un contrato laboral (Zapotocká, 2012, p. 114),

pues expresa que, en caso de constatarse una presencia "irregular", "no procede [...] ni la detención ni la expulsión inmediata, en tanto el principio que adopta la legislación argentina es regularizar antes que sancionar" (Zapotocká, 2012, p. 116). Entre otros beneficios, la Ley 25871 también instruye "el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria" (art. 8) y "prohíbe expresamente negar o restringir esos derechos 'en ningún caso'" (Zapotocká, 2012, p. 137). Sin embargo, se ha señalado que, relativamente, pocos bolivianos acceden al seguro social contributivo, "porque pocos trabajan en relación de dependencia formal" (Zapotocká, 2012, p. 142). Zapotocká concluye que, a menudo,

> la vulnerabilidad en destino tiene que ver con el bagaje negativo que los mismos migrantes traen consigo del origen: ausencia de información, obstáculos socioeconómicos, limitaciones educativas, problemas de salud, [...] desventajas que se reproducen en el nuevo medio y que entonces tropiezan con la valla burocrática, la incomprensión, el racismo y la discriminación alimentada por décadas y décadas de políticas migratorias selectivas, seguramente difíciles de superar institucional y socialmente (2012, p. 154).

En años más recientes, los gobiernos de Argentina y Bolivia firmaron un acuerdo sobre el tránsito vecinal fronterizo (TVF) que, entre otros, ha de facilitar y agilizar el pase de fronteras de los "cientos de jóvenes y personas adultas [que...] de lunes a sábado, madrugan a las cuatro de la mañana para cruzar el río Bermejo, trasladarse a trabajar a las fincas agrícolas del norte argentino y traer el sustento familiar [...], pero atraviesan muchas dificultades en el trayecto" (*El País,* 2016, 19 de mayo). Sin duda, la mayor atención al control migratorio en el marco de políticas contra la trata de personas y el narcotráfico ha complicado y añadido peso a este tipo de situaciones. Ese también es el trasfondo regional del primer conflicto diplomático de envergadura con Bolivia que afrontó el gobierno de Mauricio Macri, a raíz de declaraciones de su ministra de Seguridad, Patricia Bullrich. En enero del 2017, a tiempo de anunciar cambios en la normativa migratoria, esa autoridad dijo que era necesario "ordenar las relaciones con Paraguay, Bolivia y Perú" de donde provendría el 33% de los presos por narcotráfico en Argentina (en Corz, 2017, 8 de febrero).

Como antecedente, ya se contaba con las críticas a la política "igualitaria" argentina de un senador del partido de Macri, quien en un programa de televisión, en noviembre del 2016, "aseveró que Argentina funciona como 'ajuste social de Bolivia y ajuste delictivo

de Perú' y que recibe la 'resaca' de esos países" (*El Diario,* 2016, 5 de noviembre). Sus palabras derivaron en denuncias oficiales de las misiones diplomáticas de Bolivia y Perú, pero las de Bullrich —en un nuevo contexto político tras los primeros pasos de Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos— provocaron una tormenta. En respuesta a la primera reacción del presidente boliviano, quien hizo un llamado público a sus colegas latinoamericanos de no seguir las políticas migratorias del norte, la Ministra aseveró que la nueva ley pretendía "enfrentar a la 'delincuencia' y que se trata de una norma 'exactamente igual' a la de Bolivia" (*El Diario,* 2017, 5 de febrero). En febrero, las aguas se calmaron con la visita oficial de una comitiva del gobierno boliviano. En la ocasión, la ministra Bullrich aseguró que "los bolivianos siempre tendrán las puertas abiertas" (Corz, 2017, 8 de febrero), y las autoridades argentinas informaron que la otorgación de residencias a bolivianos continuaba funcionando con normalidad y que no se había expulsado a ninguno.

Por otra parte, en el caso de Brasil, un informe de CEBEC, del 2008, reportó una población de casi trescientos mil bolivianos en ese país, lo que entonces representaría aproximadamente el 12% del total de emigrantes (Suárez, 2008). Para el estado de San Pablo se estimaba una presencia de hasta doscientos mil inmigrantes bolivianos, unos setenta mil de estos —según el Ministerio de Inmigración— en condición indocumentada (Miranda, 2011, febrero 17). Como se acotó, esta población respondía a una demanda de mano de obra de calidad, sobre todo en la industria manufacturera y costurera. Datos del departamento de La Paz, del 2005, identificaron a Brasil como destino del 85% de sus migrantes internacionales, 56,2% de ellos varones (Hinojosa, 2006, p. 4). La dinámica se habría iniciado en los años ochenta, con un protagonismo predominante paceño y cochabambino que involucró a "jóvenes, de ambos sexos, solteros, de escolaridad media, [...] atraídos por las promesas de buenos salarios ofrecidos por los empleadores coreanos, bolivianos o brasileros de la industria de confección" (Da Silva, 2006, p. 160). La prensa de la época, sin embargo, por regla presentaba estas experiencias bolivianas como un calvario, por las largas jornadas de trabajo y los sueldos bajos. Según Da Silva: "la falta de documentos implica incertidumbre y vulnerabilidad para los trabajadores, quienes pueden ser interpelados por la policía en cualquier momento, ser chantajeados por sus empleadores [...] para que permanezcan en empleos insatisfactorios" (en Nobrega, 2008. p. 95). Livia, una psicóloga de Cochabamba, también diría tras su retorno, que ella y sus compatriotas en San Pablo siempre eran vistos "como si robáramos el empleo a los otros" (en Roncken y Céspedes, 2011, p. 75). En el 2011 esta entrevistada

mencionó como particular vulnerabilidad el que "últimamente han ido muchos delincuentes a entrar en las empresas de bolivianos [...] y ellos no pueden ir a reclamar, porque saben que no es una empresa que está legal. Entonces, lo que hacen es cambiar mucho de lugar, porque no sólo entran una vez, vuelven a entrar" (Roncken y Céspedes, 2011, p. 75). De otra parte, el importante aumento del mercado de la cocaína en Brasil, a partir de los noventa, llevó otras preocupaciones, tal como expresó Shirley, quien por la economía familiar se hubiese quedado en San Pablo, pero regresó a Bolivia por los riesgos en el entorno escolar de su hijo adolescente (Roncken y Céspedes, 2011, p. 76).

Del 2005 al 2013, el encarcelamiento por drogas en Brasil aumentó en aproximadamente 345%, involucrando, en junio del 2013, a 146.276 personas, de las que 16.489 eran mujeres (datos del Departamento Penitenciario Nacional, en Chaparro, Pérez y Youngers, 2017, p. 49). En el 2014, la estadística oficial registró 2.778 extranjeros encarcelados, de los que 2.182 eran varones, y la gran mayoría (2.625) guardaba detención por delitos de drogas (p. 60). De ellos, los trescientos doce bolivianos (varones y mujeres) constituían el tercer grupo nacional más numeroso, después de nigerianos (trescientos treinta) y paraguayos (trescientos quince).

En el caso de Chile, a principios del siglo XXI, el impacto de la crisis económica argentina y el progresivo cierre de fronteras en los países del norte incentivaron nuevas dinámicas migratorias desde la región hacia ese país, que atraía "por su estabilidad política, oportunidades económicas, similar cultura y cercanía geográfica" (Igor y Flores, 2008, p. 3). El censo chileno del 2002 registró una presencia de 48.176 argentinos, 33.860 peruanos y 10.919 bolivianos, entre un total de ciento noventa y dos mil extranjeros. Diez años más tarde, 103.625 peruanos encabezaron la lista de 339.536 inmigrantes censados, seguidos por 57.019 argentinos, 27.411 colombianos y 25.141 bolivianos (*La Tercera,* 2013, 2 de abril). En el 2015, como fue indicado en la Tabla 5.7, la ONU estimó la presencia boliviana en Chile en 37.554 personas.

En el periodo 2005-2014, las autoridades chilenas informaron el otorgamiento de 24.591 residencias definitivas a residentes bolivianos, con lo que en números absolutos conformaron el segundo grupo nacional más beneficiado, sólo superados por los peruanos, quienes recibieron 97.629 de los 222.475 reconocimientos de la permanencia definitiva (González, 2015). En el 2015, sin embargo, se reportó que la inmigración peruana había perdido ritmo debido a la mejoría económica del país de origen, y que ello, más bien, "ha significado que chilenos migren a este país e incluso a Bolivia, por la explotación de

hidrocarburos, fenómeno que se está viendo en los últimos dos años" (González, 2015).

También se ha observado que, si basta con que los bolivianos presenten el carné de identidad de su país para ingresar a Chile, la tramitación de la residencia temporal es muy costosa. Para el año 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno anunció un aumento de tarifas para dicho trámite de doscientos ochenta y tres a quinientos sesenta y ocho dólares para bolivianos, de ochenta a doscientos para peruanos, y de modo similares para otros inmigrantes de la región. Al parecer, la medida estuvo inspirada en un propósito de establecer control sobre el creciente ingreso de migrantes latinoamericanos, ya que, cuando las autoridades informaron su decisión de mantener los precios, aclararon que continuarían "las coordinaciones tanto en el ámbito nacional como con los gobiernos de los principales flujos migratorios hacia Chile, a objeto de diseñar un cuadro de visado que dé cuenta de los intereses del país, los derechos de los migrantes y el resguardo de la comunidad chilena en el exterior" (*El Deber,* 2016, 10 de marzo). De su parte, un vocero del Departamento de Policía Internacional expresó preocupación sobre los "ingresos ilegales [que] se realizan en forma clandestina y con documentos falsos", en la zona fronteriza del norte (en González, 2015). Al respecto se indicó que "[l]a ley castiga severamente el ingreso clandestino. Detectada la infracción, los extranjeros quedan sometidos a la obligación de firmar una vez al mes en las unidades a la espera de la resolución de expulsión, que puede tomar hasta ocho meses" (en González, 2015). Según la estadística, entre 2005 y 2014 las expulsiones involucraron a nacionales de Bolivia (8.940 personas), Perú (7.746 personas) y Colombia (3.994 personas).

En ese contexto, las relaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile —de por sí tensas por la marcada revitalización de la histórica "demanda marítima" boliviana durante la presidencia de Evo Morales— se complicaron en marzo del 2017, luego de que carabineros chilenos detuvieron en cercanías del pueblo fronterizo de Colchane (Chile) a un grupo de bolivianos identificados como militares (dos) y funcionarios aduaneros (siete). Según el Gobierno boliviano, estos cumplían labores institucionales en el marco de un operativo contra el contrabando. De su parte, la Fiscalía de Chile formalizó acusaciones de "robo con intimidación y violencia, porte y tenencia de armas prohibidas y contrabando" contra el grupo y demandó su encarcelamiento preventivo (Flores y Ariñez, 2017, 22 de marzo). El canciller boliviano inmediatamente anunció la presentación de denuncias formales por maltrato y la vulneración de derechos ante organismos multilaterales (*El Deber,* 2017, 31 de marzo), a lo que Chile rehusó dar visas a una

comitiva oficial que quiso visitar al grupo de acusados, y en vez de superarse la polémica, ésta se fue profundizando cada día. Hacia junio, las negociaciones bilaterales llevaron a acordar la declaración formal de culpabilidad de los nueve funcionarios ante una corte penal chilena contra su expulsión del país como "pena sustitutiva". Ello permitió a las autoridades políticas de ambos países salirse del apuro sin una visible pérdida de cara ante la propia población. Tras el veredicto, la cuenta oficial de Twitter del presidente Morales se refirió a Chile como "el Israel de Sudamérica" y juzgó que "Trump pone muros y discrimina a migrantes que buscan un mejor futuro; Chile sentencia a muerte civil a quienes persiguen el contrabando" (en *El Deber,* 2017a, junio 22). Por su parte, el diputado chileno Jorge Tarud, en reacción a la intención del gobierno boliviano de declarar "mártires de la reivindicación marítima" a los funcionarios condenados, opinó que el presidente Morales "va a condecorar a delincuentes comunes" (*El Deber,* 2017b, 22 de junio).[7]

PERSPECTIVAS Y POTENCIALIDADES DESDE EL MARCO NORMATIVO Y LA INTEGRACIÓN: EL APORTE CIUDADANO

La constatación de una progresiva inclusión y dominancia de temas y perspectivas de seguridad en las agendas sociales de la migración añade importancia al fortalecimiento de políticas públicas realmente centradas en la convivencia, integración y promoción de derechos de los migrantes. Para ello, es menester indagar sobre aquellos antecedentes que aporten o hayan aportado a algún cambio positivo con un alcance relevante.

Al respecto, un joven abogado peruano, con más de veinte años de residencia en Cochabamba, manifestó en su entrevista que desde más o menos el 2010 las cosas mejoraron bastante para él y sus connacionales en el país (vic, 2017a). En la década de 1990 el tiempo de estudiante del inmigrante se había caracterizado por una inacabable secuencia de engorrosos trámites, lo que, según asevera, comenzó a cambiar con la implementación de decisiones de la can. De otra parte, como profesional de origen peruano, se encontraba en un principio comúnmente con gran desconfianza en los barrios urbanos donde trabajaba, donde los vecinos "no creían que yo en verdad era abogado" (vic, 2017a). Sin embargo, a medida que la población se fue familiarizando con la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación de fines del 2010, le ha sido posible cada vez más afrontar tales actitudes

7 Si bien es cierto que estos últimos datos no se engloban en lo que podríamos considerar una migración, sí es cierto que la relación entre ambos países contribuye a un deterioro de la imagen de los bolivianos en Chile (nota de la editora).

en forma abierta en reuniones barriales, y evitar que los prejuicios se expandiesen y afectasen sus labores.

El testimonio apunta a explorar dos ámbitos de la política pública: la puesta en práctica de decisiones y mecanismos de instancias regionales como Mercosur y CAN, en materia migratoria, y otras áreas con incidencia indirecta en actitudes prejuiciosas y dinámicas de estigmatización hacia inmigrantes.

La ley contra el racismo y toda forma de discriminación (ley 045) fue promulgada el 8 de octubre del 2010 por el presidente Morales, en el que fue sin dudas un momento histórico particular. Los tristes sucesos con fuertes atisbos de segregación y exclusión identitaria, ocurridos el 11 de enero del 2007, en Cochabamba, y el 24 de mayo del 2008 en Sucre, interpelaron a toda la nación boliviana. Bajo ese contexto, la nueva normativa planteó el objetivo de "establecer mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación en el marco de la Constitución Política del Estado y Tratados Internacionales de Derecho Humanos" (ley 045 del 2010, art. 1-I). En lo particular, la ley y su reglamento disponen una política pública de prevención contra el racismo y la discriminación en todos territorios del Estado, mediante diferentes acciones en los ámbitos educativos, administrativos, comunicativos (de la información) y económicos.

Entre las tareas definidas en este marco está la de "dirigir la elaboración de un Diagnóstico y un Plan Nacional de Acción contra el racismo y toda forma de discriminación" (art. 9). Dicho plan, publicado en febrero del 2012 y denominado Política del Estado Plurinacional de Bolivia contra el racismo y toda forma de discriminación, establece una serie de principios y estrategias para la planificación de la gestión pública en cuanto a la descolonización, la garantía de igualdad y dignidad, y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe. Además de otros grupos, el diagnóstico identifica a los migrantes como población directamente vulnerada por la discriminación y a los cuales deberá estar orientada la política de Estado. No obstante, el reporte oficial no da cuenta de la participación de una representación directa de alguna organización de migrantes en las consultas que fueron realizadas para la elaboración del diagnóstico y el plan de acción con participación de actores de la sociedad civil. Asimismo, si bien el diagnóstico presentaba puntos específicos de problemas y vías de solución para inmigrantes y refugiados, ninguna de las estrategias desarrolladas en el primer plan (2012-2015) guardó relación directa con estas poblaciones y las problemáticas identificadas (Ministerio de Culturas, 2012).

Esto no quiere decir que no hubo cambios positivos. Por ejemplo, en la línea estratégica de promoción y respeto a la diversidad, la Ley

de Identidad de Género, promulgada el 21 de mayo del 2016, facilitó el reconocimiento del derecho a la identidad de género al "establecer el procedimiento para el cambio de nombre propio, dato de sexo e imagen de personas transexuales y transgénero en toda documentación pública y privada vinculada a su identidad, permitiéndoles ejercer de forma plena el derecho a la identidad de género" (ley 807 del 2016, art. 1). También se establecieron garantías como: el libre desarrollo de la persona según su identidad de género; la no discriminación y el derecho a la reparación o satisfacción justa y adecuada por cualquier daño sufrido como consecuencia del acto discriminatorio, y el trato de acuerdo con su identidad de género, en particular, ser identificada o identificado de ese modo tanto en la vida pública como privada (art. 4-II). Los preceptos de esta ley han sido introducidos al ámbito de competencia de la Dirección General de Migración mediante la Resolución Administrativa 199/2016 del 8 de agosto de 2016. Esta resuelve poner en práctica las disposiciones en el registro del cambio de nombre propio y dato del sexo de personas transexuales y transgénero en la emisión de documentos de viaje y la tarjeta vecinal fronteriza. Ello aplica sólo para personas de nacionalidad boliviana, pero es una práctica que sin duda contribuirá a promover un mejor reconocimiento y valorización de la diferencia en la sociedad y las instituciones.

En general, se entiende que tenemos que ver con una política en construcción que podrá obtener mayor alcance en tanto los propios inmigrantes, sus grupos y organizaciones, accedan a y aprovechen posibilidades reales para participar activamente en procesos de monitoreo, evaluación y ajuste de su implementación. En ese entendido, vale prestar especial atención a las prácticas desarrolladas en el marco de la estrategia de formación de servidores públicos en cuanto a prevención y lucha contra el racismo y la discriminación. En el plan 2012-2015, se identificó como problema "el desempeño de las servidoras y servidores públicos [sic], tanto en oficina como en servicios, el cual se expresa en mal trato e intolerancia a la diversidad y, finalmente, en la negación del servicio" (Ministerio de Culturas, 2012, p. 115). Otro componente al respecto tiene que ver con la eficiencia y eficacia de los mecanismos previstos para la recepción y gestión de denuncias sobre actos de racismo o discriminación. Para ello, la ley estableció instancias a las que acudir con competencias para accionar la vía constitucional, administrativa o disciplinaria o penal según corresponda. Frente a esta última vía, la responsable de la unidad de análisis fiscal de la Fiscalía Departamental de Santa Cruz aclaró que "la discriminación como delito ocurre cuando se niega un derecho. Luego de denunciar en la Policía, se empieza un proceso penal como

cualquier otro. La Fiscalía tiene, al menos, seis meses para investigar y la víctima tiene que coadyuvar" (Gutiérrez, 2016, octubre 30).

Probablemente ha sido este el ámbito donde las prácticas llegaron a ser más cuestionadas, fuera por inoperatividad, politización u otras deficiencias observadas. Hacia fines de 2016, se reportó que "organizaciones civiles y académicos coinciden en que *el valor de la ley ha sido en el discurso,* pero notan fallas en las acciones de regulación" (Gutiérrez, 2016, cursivas en el original); y que "de acuerdo [con] los informes emitidos por la Defensoría del Pueblo, *la discriminación persiste contra sectores tradicionalmente vulnerados*", entre los que se nombró el sector de integrado por migrantes (Gutiérrez, 2016, cursivas en el original).

PUNTEO DE TEMAS DE PROFUNDIZACIÓN

Aunque abundante, la información presentada hasta aquí muestra varios vacíos que merecen un continuado esfuerzo de recopilación, de ser posible en articulación con otros centros de investigación e instancias estatales. En particular cabe profundizar en la cuantificación de los actuales flujos y tendencias de las dinámicas de migración intrarregional —tomando en cuenta sucesos de especial impacto como la crisis política venezolana (que, en el caso boliviano, aún no parece incidir mucho en el ingreso de nuevos migrantes de la región)—, así como también en el levantamiento de perfiles de la población migrante, las condiciones en que viven y las dificultades que enfrentan.

De otra parte, la presente lectura sobre políticas públicas plantea una serie de temas de investigación "en apoyo al cambio" que, por el momento, podemos identificar en dos bloques (interrelacionados) a los que llamaremos respectivamente: por una parte, a) potenciales y limitaciones del aporte ciudadano a la gestión estatal, donde nos preguntamos por la receptividad y apertura del Estado de apoyo hacia el activismo cultural o a experiencias de integración impulsadas desde la ciudadanía, que posibiliten políticas públicas de tolerancia, reconocimiento y valorización de la diversidad y la convivencia; y por otra, b) espacios y oportunidades para la promoción del enfoque en derechos, donde vemos necesario identificar y visibilizar ejercicios y acciones tanto ciudadanas como estatales que promuevan una migración libre bajo los derechos expresados en las normativas nacionales o regionales. Aquí es importante resaltar el desafío y la oportunidad que tienen los grupos migrantes para la asociación y búsqueda de incidencia y monitoreo en las agencias estatales o estructuras institucionales de la región para lograr un efectivo cumplimiento de las normativas con enfoque de derechos.

CAPÍTULO 6
MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN Y DESDE BOLIVIA. VULNERABILIDADES, ESTIGMAS Y DESAFÍOS: ESTADO Y SEGURIDAD

Theo Roncken

AGENCIA ESTATAL Y ESTIGMATIZACIÓN DE MIGRANTES EN CONTEXTOS GLOBALIZADOS

¿Cuáles son las realidades y factores de estigmatización que impactan en la calidad de vida y convivencia de nuestras sociedades? ¿En qué medida estos puedan ser comprendidos en relación con determinadas dinámicas hegemónicas contemporáneas de la globalización y la respuesta local ante las mismas? Es a partir de estas preguntas generales que el presente artículo indaga sobre dinámicas de estigmatización que acompañan el actual contexto de reforzada migración "sur-sur", intrarregional, en América Latina, y sobre los retos que estas conllevan.

En cuanto a procesos migratorios y realidades de estigmatización, el enfoque de esta entrega está en la presencia brasileña, colombiana y peruana en Bolivia, por un lado, y en la permanencia boliviana en Argentina, Brasil y Chile, por el otro. En cuanto a factores de incentivo, desincentivo o regulación, el texto se centra en la respuesta estatal y en la tendencia a vincular temas de migración y seguridad. En otro artículo de este volumen, Joaquín Chacin aborda las mismas preguntas desde un enfoque en los mismos grupos poblacionales, pero centrado en temas de sociedad y convivencia. Ambos textos parten del entendimiento de la estigmatización como una construcción social en la

que los factores que definen la modelación y el direccionamiento del estigma en un determinado entorno sociocultural son aquellos que se relacionan con un ejercicio de poder relevante (Link y Phelan, 2001).

LA NUEVA VINCULACIÓN DE AGENDAS DE MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

Poner el ejercicio del poder en el eje del conjunto de elementos que accionan el estigma obliga a un seguimiento crítico de las dinámicas determinantes en el relacionamiento entre agendas de migración y seguridad. Una de esas dinámicas es la progresiva yuxtaposición de objetivos de seguridad y el resguardo de determinados derechos de migrantes (por ejemplo, a la protección) o del desarrollo democrático de las sociedades en general, en los discursos políticos que se dejan escuchar en espacios estatales y multilaterales.

Este es un proceso de alcance mundial y reciente data, que también se manifiesta en la reforzada inclusión de temas relacionados con migrantes en las prioridades de seguridad de proyectos políticos regionales. Por ejemplo, la Agenda Europea de Seguridad 2015-2020 hace especial mención sobre "la necesidad de ofrecer una enérgica respuesta común [...] en lo que respecta a los combatientes extranjeros retornados" en atención al desafío prioritario que identifica en *el terrorismo* y *la radicalización*. También el contrabando de migrantes y el tráfico de seres humanos son señalados como actividades problemáticas mayores de la *delincuencia organizada*, que constituye la segunda de tres prioridades establecidas (UE, 2015).

Por otra parte, la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos emitida en el 2015, durante la presidencia de Obama, menciona el tema migratorio en relación con la necesidad de ampliar la colaboración "especialmente en países vulnerables como Guatemala, El Salvador y Honduras, donde las instituciones gubernamentales se encuentran bajo amenaza de sindicatos criminales" (US Government, 2015, p. 28). Este enfoque en los países del llamado Triángulo Norte surgió "después de una oleada migratoria [...] de cien mil menores sin acompañantes adultos [que llegaron a Estados Unidos] entre octubre del 2013 y julio del 2015, huyendo de la violencia" (AFP, 2017, 16 de junio).

Con todo, ya es común encontrar referencias al crimen organizado y la modificación de sus actividades como factores principales de la renovada inclusión de temas migratorios en las agendas de seguridad. El último Informe Mundial sobre Drogas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) observa que los actores de ese universo "han ampliado sus portafolios de actividades ilícitas. [...] Grupos del tráfico de drogas en Europa con frecuencia también están involucrados con

el contrabando de bienes, tráfico de personas, contrabando de migrantes y tráfico de armas" (UNODC, 2017, p. V-9). De esta manera, como sostiene la Comisión Europea, "la seguridad y el respeto de los derechos fundamentales no son objetivos contradictorios, sino coherentes y complementarios" (UE, 2015). De manera coincidente, el gobierno de Donald Trump tituló "Prosperidad y seguridad de Centroamérica" la conferencia que organizó en junio del 2017 sobre las problemáticas del Triángulo Norte. En el evento, el secretario de Seguridad Nacional y exjefe del Comando Sur de los Estados Unidos, John Kelly, hizo un llamado a los migrantes "a no exponer a los menores a viajar solos, ya que pueden ser víctimas del crimen organizado, trata y esclavitud sexual". Más abiertamente, Kelly aconsejó que inmigrantes indocumentados de Centroamérica no busquen entrar a su país, porque "ya pasaron los tiempos en los que las fronteras no estaban vigiladas" (*El Ahora,* 2017, 16 de junio).

En este caso, la retórica del respeto de derechos no convenció en el lado sur, donde el reciente regreso republicano a la presidencia de los Estados Unidos activó temores y preocupaciones. Entre las primeras medidas proclamadas por Trump destacan el veto migratorio que bloqueó el acceso a visas y pasajes aéreos para determinados grupos nacionales, y el reforzamiento del control sobre los ingresos terrestres en la frontera con México. La coincidencia con el anuncio de la reforma normativa en materia de migración del gobierno de Mauricio Macri, en Argentina, provocó un comentario en Twitter del presidente boliviano Evo Morales sobre "políticas discriminatorias que [...] son un retroceso vergonzoso frente a los derechos conquistados por la lucha de nuestros pueblos" (Aguilar, 2017, 2 de abril). Sin embargo, la práctica pública del Estado boliviano no está por encima de la crítica. En respuesta al mensaje de Morales, la ministra de seguridad Patricia Bullrich de Argentina indicó que la nueva ley de migraciones de su país no se alejaba de la normativa boliviana, en cuanto a su común propósito de enfrentar el delito. Y en eso la Ministra acertó.

De una parte, el gobierno del Estado Plurinacional ha mostrado significativo protagonismo en la promoción de una agenda de seguridad regional que a estas alturas ha tomado la delantera respecto a otros proyectos y procesos de integración. Ello se expresa en un creciente cuerpo de acuerdos regionales, bi y trilaterales en torno a las llamadas *nuevas amenazas*, que actualmente incluyen "el tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, tráfico de armas, municiones y productos explosivos, trata y tráfico ilícito de personas y el contrabando" (Rocabado, 2015, pp. 12-19). En Sudamérica, dichos acuerdos buscan fortalecer la *comunidad de seguridad* que, conformada por Estados e instituciones, tiene mayor interés en mejorar la gestión de aquellos

flujos transnacionales (ilegales o informales) que —se supone— constituyen o encierran un riesgo para la seguridad pública. Mientras tanto, el rezago se manifiesta en la falta de avances concretos hacia una *comunidad de ciudadanos* que, en el tema migratorio, más bien pasaría por la profundización y el abordaje integral desde el ámbito político.

A la vez, la vinculación institucional de la inmigración a ese conjunto de nuevas amenazas también afianzó su presencia en la agenda política boliviana. Así lo muestra el Plan Estratégico Institucional (PEI) que la Dirección General de Migración (Digemig) del Ministerio de Gobierno formuló para el periodo 2012-2016. Según el documento, la inmigración "constituye uno de los mayores retos en materia de seguridad ciudadana, que el Estado Boliviano enfrenta en los próximos años". En respuesta a tal reto se visualizó una política migratoria asentada en tres componentes. El primero de estos se dirigía a "reducir al mínimo posible las entradas irregulares, que resultan las menos deseables desde el punto de vista de la integración de los inmigrantes", con el objeto de evitar una "entrada masiva de inmigrantes, que colapsaría el mercado laboral y los servicios sociales". Un segundo eje, enmarcado en la *lucha contra la delincuencia organizada*, debía "potenciar la cooperación internacional en temas de Justicia e Interior, especialmente con los países de origen de la inmigración". Finalmente, se preveía implementar "medidas de integración social de los inmigrantes y de prevención de la xenofobia" ya que sin éstas "las mejores medidas en el terreno judicial y policial no lograrán reducir la propensión a la delincuencia común, o incluso al terrorismo identitario, de sectores sociales que se sentirían discriminados en el país en el que viven". De este modo, el PEI planteaba una política de contención en la que incluso el único componente que se refería directamente al goce de derechos del inmigrante —su integración social— debía cumplir funciones de seguridad según las prioridades del Estado (Digemig, 2012, pp. 29-30).

DINÁMICAS DE SECURITIZACIÓN Y ESTIGMATIZACIÓN

La constatada ambigüedad en la política pública respecto a vulnerabilidades normalizadas que se hacen manifiestas en las dinámicas migratorias más recientes remonta al direccionamiento y los resultados del proceso mundial de reconceptualización del periodo posterior a la Guerra Fría. El debate sobre la priorización de nuevas amenazas se llevó adelante en un contexto de apertura a la emergencia de nuevos paradigmas que permitirían la comprensión común de los desafíos del mundo globalizado. En el marco del sistema interamericano se introdujo el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica

que postuló una inherente calidad de potencial amenaza para temas como la pobreza y la migración (Asamblea General de la OEA de junio de 2002).

Desde antes, los países de la región se habían comprometido con un proceso de *regionalismo abierto*, en que la integración era entendida como "proceso de creciente interdependencia económica regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región" (CEPAL, 1994). En coincidencia con el proyecto hegemónico de la globalización, éste priorizaba la esencia laboral del sujeto migrante, al punto de promover, incluso desde un enfoque de derechos, una "unidimensionalización [que] enmascara el carácter intrínsecamente político del migrante, y del fenómeno migratorio, y silencia su dimensión cultural, y las implicancias políticas de la diversidad cultural ligada a los procesos migratorios, incorporándola como diferencia y eludiendo la desigualdad que la atraviesa" (Stang, 2009, p. 301).

A partir de tal delimitación de la ciudadanía y agencia ciudadana en un modelo de Estado de derecho, se hace posible fundamentar una combinación "coherente y complementaria" de objetivos de seguridad y de respeto de derechos fundamentales. Dejando a un lado las lecturas de la complejidad y las realidades contradictorias que éstas exponen, se pueden también llegar a justificar la restricción de derechos (de algunos) a favor de una objetivizada noción del *bien común*. Junto a la referida ampliación de los factores de riesgo para la seguridad hacia los problemas de orden social, ello crea un marco propicio para la activación del potencial de *securitización* que reside en la vinculación de temas de migración y de seguridad. Según Gabriel Antonio Orozco, la securitización es "un proceso mediante el cual se pretende darle calidad o estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados, o la humanidad" (2005, p. 145). Tal pretensión identifica al proceso como un emprendimiento deliberado, independiente de (lo local a mundial) en que es llevado adelante. En su momento, Buzan y otros (1998) postularon tres cambios mayores que, juntos, determinarían el avance de una temática hacia la securitización: su politización (ingreso a la agenda política), su asociación con algún riesgo mayor (que puede ser real o percibido), y su uso para justificar medidas de excepción (sin que éstas necesariamente sean puestas en práctica).

Tomemos, por ejemplo, los recientes procesos de regularización de la presencia extranjera en Bolivia. En el 2013, la promulgación de una nueva ley en materia de migración dio impulso a una serie de

acciones estatales dirigidas a disminuir la presencia de inmigrantes indocumentados en el país. A fines de ese año se estableció un periodo de amnistía de seis meses para extranjeros que se encontraban en situación irregular. Se otorgó una exención del pago de multas a cambio de la obligatoriedad de la regularización. A la vez, la ley había ampliado las certificaciones requeridas para iniciar esa tramitación en cuanto a la ausencia de antecedentes delictuales. Mientras antes se había demandado constancias de la Interpol y la Fuerza de lucha contra el crimen (FELCC), la nueva normativa establecía la adicional presentación de similares documentos de la Fuerza de lucha contra el narcotráfico (FELCN) y el Registro Judicial de antecedentes penales (REJAP). Una nota de prensa del periodo reportó que "para las autoridades [el decreto de amnistía] también servirá para conocer de manera más precisa la cantidad de personas de otra nacionalidad que viven en el país, lo que redundará en temas de mayor seguridad ciudadana, prevención de delitos que involucran redes internacionales como el tráfico de drogas y de personas y otras situaciones que pueden implicar actos ilegales" (*El Día,* 2014, 9 de febrero).

En noviembre del 2016 las autoridades anunciaron un nuevo periodo de amnistía de un año de duración, esta vez implementada junto a un censo obligatorio para todo extranjero con algún tipo de estadía fija en Bolivia. Según declaraciones oficiales, esta campaña respondería —igual que la anterior— al doble propósito de resguardar derechos ciudadanos mediante un mayor registro de la presencia extranjera, según destacó la directora de Migración y Extranjería (*Los Tiempos,* 2016, 6 de diciembre); y de ejercer control sobre los antecedentes delictivos y la obtención de recursos ilícitos de extranjeros en el país, como sostuvo el ministro de Gobierno (*Opinión,* 2016, 25 de noviembre). Y en efecto, el formulario que todo extranjero mayor de edad debe llenar, firmar y entregar en persona en una oficina de Digemig tiene el formato de una declaración jurada. En él se encuentran incluidas preguntas específicas sobre las posesiones que constituyen su patrimonio personal; información que ciudadanos nacionales sólo han de proveer cuando asumen alguna función pública jerárquica.

De esta manera, la inmigración, además de estar claramente incluida en la agenda nacional de seguridad, en explícita asociación con riesgos cuya presentación oficial denota una preocupación por mantener el orden (seguridad de Estado) más que en proteger a la ciudadanía y sus derechos, está sujeta a medidas excepcionales de control fiscal. La demanda de declarar el patrimonio personal sí se correlaciona con lo establecido en la nueva ley de drogas, promulgada en marzo de 2017, que entre otros aspectos debe facilitar la incautación de bienes en caso de una sospechada relación con el negocio ilícito. El hecho de que una

posterior extinción de dominio sobre dichas propiedades favorezca a las mismas instituciones encargadas de la persecución policial y penal, añade sensibilidad y complejidad al tema. La experiencia empírica con medidas similares en otros países evidenció la existencia de un importante riesgo de abuso discrecional. En un ya antiguo reportaje de prensa estadounidense, el entonces presidente del Colegio de Abogados del Estado de Luisiana, Thomas Lorenzi, opinó, en analogía con la guerra contra las drogas, que la ley de extinción de dominio de su país "otorgaba permiso a las tropas para saquear" (Schneider y Flaherty, 1991).

Es en torno a este tipo de tendencias de la actual coyuntura boliviana y el ejercicio de poder desde la institucionalidad estatal que estos expresan, que el texto indaga sobre la presencia de potencial en ese agenciamiento para conectar con dinámicas de estigmatización. Para ello, cabe una breve referencia al concepto de estigmatización territorial, entendida como "forma significativa y perjudicial de *acción, mediante la representación colectiva, atada a un lugar determinado*" (Wacquant, Slater y Borges-Pereira, 2014, p. 236; énfasis original). El sentido así dado a tal lugar refleja una lógica de poder en torno a situaciones identitarias que se expresa en actos (prácticos o discursivos) desplegados en el marco de una *estrategia territorial* (véase Mazurek, 2006, p. 62). El participante del juego de poderes aquí considerado, el Estado, es a la vez territorio —con sus propias delimitaciones, reglas y formas de organización— y actor, con amplios recursos para ejercer una influencia dominante en otros espacios, que, en este caso, son aquellos que se muestran fértiles para generar y reproducir dinámicas de estigmatización, como también las diásporas de migrantes de la región sujetas a las mismas[1].

Los efectos de tales estrategias territoriales de estigmatización se manifiestan de múltiples maneras. En su vinculación con dinámicas de securitización destacan tres tipos de impacto de especial relevancia. De un lado, Loïc Wacquant, desde el estudio de la *criminalización de la pobreza* en escenarios territoriales, como los guetos y las cárceles, identificó la particular relación de la estigmatización con deliberadas prácticas de confinamiento e inmovilización que, en esencia, buscarían "atar a los indeseables al terreno" (Wacquant, 2009, p. 142). De ese modo, quienes "carecen de capital son mantenidos a distancia, ya sea física o simbólicamente, de los bienes socialmente más escasos y se los condena a codearse con las personas o bienes más

1 Mazurek clasificó las diásporas como *grupos a-territoriales*, acotando que "el territorio es fundamental en la estructura de su identidad", en este caso, cimentada en el territorio de origen (2006, p. 54).

indeseables y menos escasos” (Bourdieu citado en Mazurek, 2006, p. 47). De otro lado, la estigmatización puede precisamente derivar en una reducción, enajenación o bloqueo del acceso a recursos que para todo grupo identitario son esenciales para apropiarse del territorio y asegurar su reproducción social. Y tercero, ambos tipos de afectaciones del grupo estigmatizado (en cuanto a su movilidad o al acceso a recursos) inciden comúnmente en sus capacidades u oportunidades para el intercambio, reduciendo espacios de integración tanto propios como ajenos (Mazurek, 2006, p. 48).

Con estas precisiones en mente, se formuló la siguiente pregunta rectora para explorar la relación entre migración intrarregional, estigmatización y agencia estatal: ¿En qué medida la respuesta estatal ante las reforzadas presencias de la migración intrarregional consideradas revela una práctica o una intencionalidad que puedan ser entendidas como estrategias de estigmatización territorial vinculadas a un proceso de securitización del tema migratorio?

MIRADAS OFICIALES SOBRE INMIGRACIÓN Y SEGURIDAD EN BOLIVIA

Si bien la promulgación de la nueva ley de migraciones (Ley 370 de 2013) y su reglamentación por Decreto Supremo (Decreto 1923 de 2014) formalizaron una nueva orientación discursiva en el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, ni el texto de la nueva normativa ni su implementación se sustraen a la influencia de elementos históricos nacionales y del contexto regional. Por eso, vale un breve repaso de leyes y políticas que marcaron una vinculación de la inmigración con prioridades estatales de desarrollo y seguridad en estos dos ámbitos.

Características del marco legal en la historia boliviana

Históricamente, el Estado boliviano ha considerado al inmigrante por su funcionalidad al orden social vigente. En 1907, el presidente Ismael Montes decretó la venta privilegiada de tierras fiscales a extranjeros quienes mostraron intención para trabajar honradamente (Decreto Supremo de 1907, sobre Reglamento de Inmigración Libre). Su sucesor, Eliodoro Villazón, completó esa disposición con una Ley de Residencia (Ley de Residencia, de 1911) que dictaba la salida y negación de ingreso a extranjeros con conductas perturbadoras o antecedentes penales. En 1926, el gobierno de Hernando Siles elevó el decreto supremo de 1907 al rango de ley; en su primer artículo, la Ley de Inmigración Libre definió como inmigrante a “todo extranjero, obrero, agricultor o industrial, que teniendo menos de sesenta años y comprobada su moralidad y aptitudes, quiera establecerse en

territorio de la República". La intención era reforzar el impulso a la inmigración controlada, sobre todo proveniente de países del occidente europeo, donde los consulados bolivianos se debían constituir en oficinas de información para inmigrantes y agentes directos del gobierno. En Bolivia, el inmigrante que, en dos años, no emprendiese el cultivo de su terreno perdía su derecho a ese lote (Ley 27 de 1926).

Tras el golpe militar de Germán Busch, que inauguró la presidencia de David Toro en 1936, la doble preocupación por una importante salida de *braceros* nacionales y sospechada presencia no deseada de extranjeros en el país comenzó a traducirse en una serie de decretos que buscaban establecer más control estatal sobre los procesos de migración. Así, por ejemplo, se excluyó del ingreso a territorio nacional a quienes eran considerados delincuentes o perturbadores del orden social, como también a "personas afectadas de enfermedades infecto-contagiosas, los idiotas, dementes, enajenados mentales, [...] mutilados de los miembros, ciegos, sordomudos y, en general, los que teniendo lesiones graves que disminuyan su capacidad para el trabajo sean considerados como una carga pública" (Decreto Supremo de 1937, art. 12). Conforme el espíritu mundial de la época, los *gitanos* o *nómadas* constituían otra categoría de excluidos, mientras que se mantenía el límite de sesenta años de edad para definir quiénes eran bienvenidos para establecerse en Bolivia por cuenta propia. Respaldándose en convenios internacionales, el mismo decreto reconoció el derecho de asilo a inmigrantes perseguidos por motivos políticos en su nación de origen, aunque, al año siguiente, una resolución suprema sancionó la selectividad de autoridades competentes en la admisión de "inmigrantes semitas" (Resolución Suprema de 1938). En los tres años hasta 1941 se registró el ingreso al país de entre diez y quince mil judíos (Jemio y Pacheco citados en OEA, 2012), pero no se conoce el número de personas que buscaron refugio y fueron rechazados.

A lo largo de las siguientes décadas se establecieron y afinaron normativas y procedimientos para la concesión de la nacionalidad boliviana a residentes extranjeros, y el ingreso y la permanencia de familiares dependientes. A partir de los años cincuenta, la intensificación de la colonización de áreas rurales incentivaba políticas que gestionaban el ingreso dirigido de migrantes. Un decreto supremo de principios de 1951 dictó la asignación de tierras fiscales y un lugar de residencia obligatoria por un periodo de tres años a extranjeros quienes eran encontrados en territorio nacional sin tener autorización (Decreto 2369 de 1951). Dos años más tarde, la Ley de Reforma Agraria instruyó una acelerada dotación de tierras a personas mayores de dieciocho años, bolivianos y residentes extranjeros (en situación regular) por igual (ley 3464 de 1953). Posteriores convenios

específicos promovieron el asentamiento de colonias de inmigrantes japoneses y menonitas en áreas rurales de Santa Cruz.

El régimen militar de Hugo Banzer (1971-1978) diseñó similares proyectos para inmigraciones masivas desde Rhodesia, El Salvador y Rusia. La Ley de Inmigración de 1976 sancionó políticas en tal sentido, argumentando su sustancial contribución a la simultánea solución del bajo índice demográfico y de la deficiente productividad agropecuaria del país (ley 13344 de 1976). Esta ley diferenció tres tipos de inmigración —espontánea, orientada y selectiva— y delimitó el reconocimiento independiente de la migración espontánea a personas no mayores de cincuenta años. La inmigración selectiva de colonizadores se beneficiaba de la dotación de tierras gratuitas y otros privilegios; sin embargo, a pesar de estos alicientes, se cosechó un mejor resultado al permitir el ingreso de ciudadanos chinos y coreanos dedicados al comercio y emprendimientos industriales menores (Bascopé, 1982; OEA, 2012). En todo caso, el tratamiento selectivo de la inmigración seguía una lógica en el que prevalecían los intereses de seguridad y desarrollo que venían siendo defendidos y promovidos desde el Estado nacional.

En la primera gestión presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), un nuevo decreto supremo se abrogó casi toda la normativa anterior en materia de migración, pero sin modificar la tradicional gestión de presencia extranjera orientada a su demostrable aporte al orden social vigente, esta vez centrado en el "desarrollo social y económico" del país. En concordancia, la nueva normativa delimitó el reconocimiento del inmigrante extranjero "al industrial, agricultor, inversionista en empresas de producción o comercio de exportación, profesor de artes, ciencias u oficios o que realice cualquier actividad de utilidad social [...]" y al propósito de éste de "integrarse a la sociedad boliviana y trabajar en labores productivas". Comparado con anteriores normativas, el límite de edad del inmigrante independiente bajó una vez más (a un máximo de cuarenta y cinco años). Otras exclusiones que persistían referían a portadores de enfermedades infectocontagiosas y a quienes calificaban de psicópatas, alcohólicos, maníacos peligrosos o drogadictos. Por ley, la residencia podía ser forzosamente interrumpida en casos de "notoria vagancia", y para inmigrantes extranjeros mayores de setenta años que no contaban con suficientes recursos propios o ayuda para subsistir (decreto 24423 de 1996, arts. 1, 5 y 46e, g, h).

La delimitación por motivos de enfermedades contagiosas se traducía en la obligatoriedad de todo inmigrante de someterse a una prueba Elisa que determinara la ausencia de infecciones de tipo VIH, como requisito para solicitar una permanencia temporal o indefinida. Otro documento de respaldo que no podía faltar era un certificado

de buena conducta emitido por la autoridad policial correspondiente, para cuyo efecto el solicitante debía presentar una declaración escrita de Interpol que confirmara la ausencia de conflicto con la ley en su país de origen. Una vez concedida una permanencia autorizada de estudiante, temporal o indefinida, la ley instruía la tramitación de un carné de identificación cuya presentación podía ser demandada en cualquier momento por cualquier autoridad. Se aplicaba una concesión en escala que obligaba al inmigrante a repetir todo el trámite luego de su primer, tercer y quinto año de residencia regularizada, y también cada vez que su país de ciudadanía le otorgara un nuevo pasaporte, con presentación de documentos de respaldo actualizados, incluyendo la certificación de ausencia de infecciones contagiosas y de antecedentes policiales en el país de origen. La normativa mantuvo vigencia hasta la promulgación de la Ley 370 en marzo de 2013.

Esta nueva ley define importantes principios como la no discriminación y la transparencia, y derechos como la libertad de pensamiento y de expresión, y suprimió disposiciones claramente atentatorias de los derechos ciudadanos como lo fue la sujeción obligatoria a la prueba Elisa. Al formalizar el alejamiento de la institución policial de toda tramitación directa de la residencia y labores relacionadas, la ley también permitió consolidar notables mejoras en atención al público, la administración y el archivado de documentos.

Sin embargo, varios artículos del texto dan lugar a ambigüedades que pueden alejar su implementación de los fundamentos constitucionalizados, por lo que ésta requiere observación y seguimiento. Por ejemplo, el artículo 12-III establece restricciones al derecho de la libre expresión y difusión, en particular en alusión a intereses de seguridad nacional y orden público. Por su parte, para la obtención del estatus de residente, la reglamentación de la ley instruye la presentación de acreditaciones de la finalidad de la permanencia, de la actividad del inmigrante y de su solvencia económica, lo que riñe con la definición de la migración como "el acto libre de una persona o grupo de personas de trasladarse de un Estado a otro" (ley 370 del 2013, art. 4-13). Ello también es el caso de la normada cancelación de la residencia temporal tras una ausencia de más de noventa días en el curso de un año (decreto 1923 del 2014, art. 17b).

Vinculaciones entre migración y seguridad en el contexto regional

La evolución del abordaje de la inmigración en la República de Bolivia durante la Guerra Fría refleja rasgos mayores del regionalismo integrador de la época en Sudamérica, basado en el nacionalismo Estado-centrista y el proteccionismo económico (véase Stang 2009).

Los regímenes militares de los años setenta y principios de los ochenta añadieron vigor a esa malla normativa, que en los casos de Brasil y Chile sobrevivió tres décadas de posguerra Fría. Mientras que la ley de Migración brasileña de 1980 fue reemplazada en abril de 2017, la Ley de Extranjería chilena de 1975 aún se mantiene vigente, con varios recientes intentos de reforma que quedaron a medio camino.

Un antecedente de esa etapa de regionalismo enfocado en el fortalecimiento de los Estados fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, mediante el cual países del continente americano se comprometieron a brindar protección recíproca en caso de ataque armado o no armado contra alguno de ellos. Inspirado en la lógica mosquetera ("todos para uno, uno para todo"), el TIAR obligaba a tomar medidas acordadas por el Órgano de Consulta del Sistema Americano e impulsaba el desarrollo de políticas estatales enmarcadas en la doctrina de la seguridad nacional.

En cambio, el llamado *nuevo regionalismo,* que surgió hacia fines de la década del ochenta con el agotamiento de la Guerra Fría, sería un proceso "más voluntario" e involucraría también a actores no estatales (Hetnne, citado en Stang, 2009). No obstante, este espíritu de apertura, los nuevos procesos regionalistas de integración estuvieron fuertemente influenciados por el Consenso de Washington (1989), con su marcado interés en la promoción de reformas estructurales que fomentaran la apertura comercial y la inserción de economías nacionales latinoamericanas en el orden global vigente. Esto llevó a priorizar el mencionado enfoque netamente económico y laboral del sujeto migrante. De otra parte, si bien el nuevo pensamiento multilateral abrazó el cumplimiento de derechos humanos como mandatorio pilar de políticas públicas, también introdujo nuevas premisas de seguridad regional (como las referidas nuevas amenazas) que se convertirían en justificativas para continuar o reinstaurar políticas de seguridad nacional, en forma modificada y, a menudo, camuflada como estrategias de control y vigilancia por el *bien común* de la población.

En el nuevo milenio se sumaron a ello tres dinámicas interrelacionadas, que influyeron en las tendencias de la vinculación entre políticas de migración y de seguridad. De un lado, el recrudecimiento de la agenda de seguridad estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, además de sus impactos directos, tuvo un fuerte arrastre ideológico en todo el mundo; estos hechos, de otro lado, catalizaron procesos contestatarios que, en el lado sur del continente americano, derivaron, entre otros, en nuevos proyectos de integración regional como la Unión de Naciones Suramericanos (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). En el marco de Unasur se creó el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD)

con potencial de brindar un "novedoso espacio político e institucional para el diálogo político y la cooperación regional en seguridad" (Costa Vaz y Jácome, citado en Serbin, 2010, p. 37), pero que, por su énfasis en defensa más que en seguridad, ha tendido a priorizar temas convencionales de tipo interestatal. También el ALBA siguió el camino de una iniciativa interestatal, con lo que reflejó las mismas limitaciones que otros procesos de integración (Serbin, 2010). En cuanto al abordaje de la inmigración, si bien autoridades de países miembros como Bolivia y Ecuador expresan sendas críticas contra las políticas de otros países que atentan contra los derechos humanos, muy poco se ha hecho desde los nuevos bloques regionales para superar las propias deficiencias estructurales.

De esta manera, la región vive un reforzado anclaje de temas de migración en las agendas nacionales de seguridad y viceversa, de objetivos de seguridad en las agendas migratorias. Sin duda, el cambio es, al menos, parcialmente adjudicable a determinadas tendencias hegemónicas de la globalización. Pero también existe un probable impacto de la reciente intensificación de dinámicas migratorias intrarregionales en Sudamérica, entre otras, incentivada por el mal llamado *retorno* de destinos europeos. En el caso argentino, el nuevo impulso a vincular migración y seguridad se manifestó clara y llanamente. Las recientes modificaciones legales crearon un precedente en América Latina, al instruir la construcción de un Centro de Detención Migrante (*Opinión,* 2017, 27 de marzo). Según sostuvo un comentarista, el proyecto ya había estado en marcha desde mediados de 2016 cuando "se establecieron las cárceles de inmigración como parte de una campaña [… que también produjo] la supresión de los programas para ayudar y dar consejos legales a los nuevos inmigrantes [… y] un aumento sustancial de las redadas policiales contra los trabajadores indocumentados" (Azul, 2017, 9 de febrero).

Sin embargo, en contraste con la gran notoriedad que adquirió la reforma de la norma argentina, el renovado avance hacia la securitización de la inmigración se mantiene mayormente oculto en la región, en ámbitos reservados de la seguridad estatal y en postulados como la lucha contra el crimen y las drogas. En ese entendido, cabe mencionar la reunión del Cono Sur sobre seguridad en fronteras para combatir delitos transnacionales, realizada en noviembre de 2016. Ésta convocó a ministros de defensa, justicia, interior e inteligencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, para lograr una serie de acuerdos enmarcados en la denominada Declaración de Brasilia. Si bien el texto integral del compromiso intergubernamental no tiene acceso público, la Embajada chilena en Brasil calificó la reunión como "inédita" e informó que el propósito de sus participantes

era conocer "las formas que, de manera concertada, permitan mejorar las respuestas institucionales al delito organizado, contrabando, narcotráfico, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, lavado de dinero, tráfico de armas y otras amenazas transnacionales a la seguridad regional e individual" (Gobierno de Chile, 2016). Por su parte, la prensa boliviana reportó que "los ministros subrayaron la necesidad de estrechar los mecanismos y protocolos ya existentes, muchos de los cuales no han sido puestos en práctica de forma efectiva". El presidente anfitrión aprovechó el encuentro para plantear la necesidad de realizar operaciones de seguridad permanentes en las fronteras de la región y decretar la instauración de "un nuevo Programa de Protección Integrada de Fronteras (Propif), cuyo objetivo es articular las acciones de seguridad pública, inteligencia, control aduanero y de las Fuerzas Armadas del Gobierno Federal de Brasil con las autoridades de cada Estado, así como con los países vecinos" (AFP, 2016, 16 de noviembre).

Políticas del Estado Plurinacional y la priorización institucional de amenazas

La prioridad de atención en percibidas amenazas a la seguridad en el ámbito regional también se expresa en la suscripción de acuerdos y convenios bilaterales, o en ocasiones multilaterales. En años recientes, el Estado Plurinacional de Bolivia firmó convenios y acuerdos de seguridad fronteriza con casi todos sus vecinos, sin avanzar mucho en el área de los derechos del inmigrante. En cuanto al fortalecimiento interestatal de la lucha contra el crimen organizado y las drogas, las relaciones con Brasil han sido las más intensas, y de más larga duración. Los dos países claramente enfocaron la suscripción de acuerdos en el control fronterizo y la coordinación entre aparatos policiales, mientras sólo se tiene un único acuerdo bilateral sobre movilidad humana, firmado en el año 2004, que establece una serie de facilidades para el ingreso y tránsito de ambos grupos nacionales en los dos Estados.

Por otra parte, el caso de Argentina es particular por ser el país con el que Bolivia ha firmado acuerdos y convenios bilaterales de mayor profundidad en materia migratoria. Se tiene un convenio sobre regularización de la situación migratoria desde 1998, con varias ampliaciones posteriores, y un acuerdo de residencia para migrantes de ambos países está en curso desde 2004. En los últimos años, sin embargo, también la relación binacional ha tomado un rumbo en el que las amenazas fronterizas aparecen como temas centrales de la agenda migratoria. Así lo expresó la excanciller argentina Susana Malcorra en 2016 al manifestar: "Estamos trabajando mucho en lo que hace a la gestión integral de las fronteras, ahí tenemos que ver todo lo que

hace a la migración en general, pero, en particular, a lo que hace al tráfico ilícito, al narcotráfico, al tráfico de personas, hay allí una gran oportunidad de mejorar nuestro trabajo en manera coordinada" (en *Página Siete,* 2016, 7 de marzo).

Asimismo, con el Perú se han celebrado hasta la fecha dos reuniones, gabinetes binacionales de ministros, con un abordaje de la seguridad en la agenda de integración enfocada hacia el narcotráfico, el lavado de activos, la corrupción, el contrabando, la trata de personas y la minería ilegal. En 2015 las autoridades de ambos países acordaron concretar acciones conjuntas para fortalecer la lucha contra la trata de personas, el tráfico de migrantes y el transporte de drogas; y de la cumbre de fines de 2016, en Brasilia, resultó un convenio sobre la construcción de un centro trinacional de inteligencia policial Bolivia-Brasil-Perú. También la información sobre relaciones diplomáticas con Paraguay —las pocas veces que reciben atención en espacios públicos de Bolivia— gira en torno al control del crimen, el delito y las drogas. En mayo del 2017, el ministro de Gobierno boliviano incluyó al vecino invisibilizado en su lista de países con los que ya se habían firmado convenios de cooperación a fin de "blindar" las fronteras contra delitos transnacionales (Rojas, 2017, 13 de mayo).

Por otro lado, las relaciones bilaterales con Chile son más complejas debido a la ruptura de relaciones diplomáticas desde 1978, y a la renovada politización e internacionalización de la demanda marítima desde 2011. Tras el fracaso de la llamada Agenda de los trece puntos de 2006, poco se ha hecho para restablecer una agenda bilateral común. Existen algunos antecedentes para emprender tal iniciativa, como son el Convenio sobre Controles Integrados de Frontera en temas migratorios, fitosanitarios y aduaneros de 2004, y el acuerdo sobre el ingreso y tránsito de nacionales chilenos y bolivianos en calidad de turistas con carné de identidad nacional de 2005. Sin embargo, los años recientes se han caracterizado por fricciones e iniciativas unilaterales para el control de *amenazas externas*. En el lado chileno éstas se materializaron en el Plan de la Frontera Norte que desde 2011 se dirige a evitar el ingreso y salida de droga y contrabando (García, 2015); mientras que, en ambos lados de la frontera, las autoridades reportan sobre todo aprehensiones relacionadas con el transporte de cantidades menores de ilícitos.

En simultánea a esta vigorización de la agenda interestatal de seguridad fronteriza, la prensa boliviana refleja una marcada intensificación del reporte de manifestaciones violentas del llamado *crimen organizado* con protagonismo extranjero, sobre todo en el lado oriental, con epicentro en la ciudad de Santa Cruz. Además de brindar un justificativo del reforzamiento de medidas de control al ingreso y

presencia extranjera (enfocados en brasileños y colombianos), la tradicional reserva de información con la que la institucionalidad estatal maneja los temas contribuye a difundir nociones de amenazas vagas y generales. Ello eleva la inseguridad subjetiva en la población (temores y percepciones de vulnerabilidad), a tiempo de incentivar y potenciar dinámicas de estigmatización y su direccionamiento hacia determinados grupos, en este caso, especialmente nacionales de Brasil y Colombia. Se observa un persistente empuje hacia la vinculación de esas presencias extranjeras con el recrudecimiento del delito violento y la organización del crimen en torno a negocios ilícitos lucrativos.

Más allá del componente objetivo que tales asociaciones y tendencias puedan tener (y cuyo eficaz tratamiento también sería posible con un alejamiento del enfoque prohibicionista y Estado centrista), lo que importa analizar en el marco del artículo es la dimensión subjetiva, que crece en tamaño e impacto en la medida en que se potencian los imaginarios simplificados y generalizados. En ese entendido, cabe señalar que la progresiva inclusión de presencias extranjeras en el área de competencia de la policía boliviana, junto al alejamiento de esa institución de las funciones de tramitación y administración de la inmigración, hacen que las incongruencias y conflictos del solapamiento de las agendas de migración y seguridad y los conflictos se manifiesten mayormente en los campos de acción de la seguridad fronteriza y la seguridad pública[2]. Es lo que ilustra el siguiente relato de hechos recientes para cerrar esta parte del artículo.

A mediados de 2015, Digemig y la policía boliviana arrestaron de manera preventiva a medio centenar de extranjeros indocumentados, en un operativo que fue llevado adelante en el marco de la visita del Papa Francisco un mes más tarde, en agosto. Una mayoría era de origen brasileño, colombiano o venezolano (EFE, 2015, 6 de julio). La acción mostró una práctica policial absolutamente incongruente con el respeto de derechos, que es habitualmente aplicada contra sectores altamente estigmatizados, como son las poblaciones en situación de calle. En el caso de grupos de extranjeros, sin embargo, el grado de normalización de la estigmatización es bastante menor y no basta para legitimar un uso arbitrario de la detención preventiva. Fue así como se recurrió a una disposición de la ley migratoria (la obligación de presentar documentos de identificación ante cualquier autoridad) para otorgar estatus legal a la acción, lo que, a su vez, brindó el peso necesario

---

2 En Bolivia, el uso oficial del término “seguridad ciudadana” es erróneo, pues no se respeta la connotación de priorización del interés ciudadano sobre el interés de la institucionalidad estatal. Por ello, cabe hablar de “seguridad pública” en referencia al ámbito de competencia formal del Estado.

para legitimarla. No obstante, lo que queda en el imaginario público después de hechos como éste es la asociación de la aprehensión de extranjeros con las inseguridades que suponen el crimen y el delito.

Hechos del primer semestre de 2016 sugieren que la protección institucional contra una mayor exposición de la incongruencia entre políticas de migración y de seguridad, también opera en el lado de Digemig. En marzo de ese año, Germán Bacigalupo, su director en el departamento de Santa Cruz, rompió el código de conducta respecto a la emisión de declaraciones públicas oficiales. En una reacción ante denuncias desde Cali (Colombia) sobre la muerte de cuatro colombianos en un confuso operativo de la policía boliviana en su área de competencia, Bacigalupo declaró ante la prensa que "las personas que burlan los controles migratorios, nosotros suponemos que vienen a delinquir. […] No estamos siendo contemplativos con los extranjeros que están de manera irregular o que no demuestren un trabajo o que de buena fe se encuentran en nuestro país" (ANF, 2016, 12 de marzo). Los comentarios del funcionario, quien regularmente coordinaba operativos de detención preventiva como el comentado en el anterior párrafo, fueron noticia en todo el país, pues evidenciaban una estigmatización de inmigrantes que emanaba del alto mando de la misma institución que debía proteger y promover sus derechos. Tras unos meses del suceso, Bacigalupo dejó su cargo, y para Digemig el cuestionamiento no pasó a mayores.

ESTIGMATIZACIÓN EN TORNO AL DELITO Y LA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL

Lucía Dammert ha identificado el *populismo punitivo* como factor que contribuye al creciente temor ciudadano frente al delito, precisando que "la vinculación narrativa entre migración y delincuencia […] se convierte en un desafío para gobiernos que no han enfrentado la temática con la rigurosidad que se requiere y que muchas veces son actores de la violencia contra los migrantes" (2017, p. 11). El auge de la prensa amarillista ciertamente ha influido en el avance de esa narrativa, con sus noticias acríticas basadas en fuentes policiales que son de fácil acceso. Respecto al estado de esta situación en Bolivia, Jorge Evangelista sostuvo que:

> los medios, al destacar ciertas nacionalidades en sus titulares, van generando una opinión pública contraria o de animadversión hacia ciudadanos de esa nacionalidad en forma general […]; la xenofobia también es generada desde ciertas esferas de investigación policial y del Ministerio de Gobierno, que son las autoridades que resaltan la nacionalidad del implicado cuando hacen presentaciones ante los medios,

cuando el hecho delictivo no tiene nada que ver con la nacionalidad (en ANF, 2016, 23 de mayo).

Por su parte, el padre Ildo Griz, coordinador nacional de la Pastoral de Movilidad Humana, opinó: “Más allá de la discriminación por su procedencia, al colombiano, al peruano o al chileno, se discrimina mucho más por su condición social, en definitiva, porque es pobre, ya que el extranjero que llega al país con dinero es bienvenido” (en ANF, 2016, 23 de mayo). En toda la región esta correlación entre procedencia nacional y estatus social en las dinámicas de estigmatización y discriminación adquirió particular relevancia en el abordaje político de la temática de drogas y narcotráfico.

EL PESO DEL ENCARCELAMIENTO POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

La cadena organizacional del llamado *narcotráfico*, como bien lo ha observado Emmerich (2015), sólo se hace visible en sus eslabones inferiores, que es donde se vincula directamente con las drogas. Es también donde suelen operar la interdicción policial y la acción penal, favoreciendo una permanente desatención a las esferas superiores donde, entre otras actividades, se *lavan* activos y rostros públicos para insertarlos o mantenerlos en las estructuras legales (jerárquicas) del Estado.

Esta lógica operativa, que es propia de los enfoques prohibicionistas en materia de drogas, se expresa con mucha claridad en la estadística penitenciaria. Ésta, en tanto sea puesta a disposición de la investigación o la población, en general, evidencia que “las personas encarceladas ocupan los eslabones más bajos de la cadena de las drogas ilícitas”. El análisis comparado de datos recientes de una veintena de países del continente llevó a constatar un generalizado encarcelamiento por delitos de drogas, calificado como “una de las principales causas que explican la crisis de los sistemas penitenciarios”. La mayoría de las veces los delitos relacionados con drogas también aparecen como el primer motivo del encarcelamiento de extranjeros (Chaparro, Pérez y Youngers, 2017, pp. 31 y 10). En aras de ilustrar esta situación y las problemáticas comunes que marcan la vinculación de la aplicación de la ley penal con dinámicas de estigmatización, en la Tabla 6.1 se muestran datos estadísticos de la población total y de la presencia extranjera en sistemas penitenciarios de varios países sudamericanos.

Una primera observación general que provocan estos datos es el porcentaje de la población en detención preventiva. En ningún país del cuadro este registra por debajo de 30%, llegando en el extremo superior a ser de casi ocho de cada diez detenidos. Otro rasgo que

Tabla 6.1
Población total y presencia extranjera en los sistemas penitenciarios de régimen cerrado de países sudamericanos

País	Total de personas encarcela-das	Año	Tasa (x 100.000)		% detención preventiva	Presencia extranjera	
			Última	Variación con 2010		% del total	% por delitos de drogas
Argentina	72.693	2015	167	+ 6,4	50,1	6,2	52,3 (2015)
Bolivia	14.598	2016	130	+ 19,8	69,0	4,1	
Brasil	659.020	2017	318	+ 25,7	36,8	0,4 (2012)	94,0 (2014)
Chile	42.639	2016	236	- 26,3	35,7	3,4 (2012)	70,0 (2012)
Colombia	115.878	2017	230	+ 27,1	30,7	0,8	
Ecuador	26.421	2016	160	+ 102,5	48,8 (2014)	8,1 (2014)	
Paraguay	12.741	2015	180	+ 89,5	77,9	4,2 (2014)	
Perú	83.639	2017	262	+ 69,0	42,2	2,1	85,0 (2016)
Uruguay	10,228	2016	297	+ 15,6	65,0	2,8 (2015)	
Venezuela	54.738	2016	173	+ 23,6	71,3	2,3	

Fuente: elaboración propia con base en datos de www.prisonstudies.org. Datos del encarcelamiento extranjero por delitos de drogas en Chaparro, Pérez y Youngers, 2017 (Argentina y Brasil); ABI, 2016, 5 de abril (Perú), y Rodríguez, 2012, 20 de mayo (Chile).

comparten nueve de los diez países es el aumento porcentual de la tasa de encarcelamiento (número de personas encarceladas por cada cien mil habitantes) respecto al registro del año 2010. El Estado chileno, que hace la excepción, recibió duras críticas en 2012 por el "perfil castigador" de su justicia. Ello motivó al gobierno de Sebastián Piñera a implementar un programa de indultos y simplificación de trámites para obtener la libertad condicional, con lo que se logró un momentáneo alivio del agudo hacinamiento carcelario (*Tele13,* 2014, 5 de mayo).

En el marco de esa política, muchos extranjeros indultados, entre ellos un gran número de bolivianos, fueron devueltos a sus países de origen. De esta manera, el indulto chileno se convirtió en antecedente de medidas similares que el gobierno boliviano ya había empezado a decretar desde finales de 2012. En ese momento, la detención preventiva en Bolivia alcanzaba el 85% de la población de encarcelados. Con el indulto de 4.734 internos, entre 2013 y 2015, esa

tasa disminuyó a 69%. También bajó el número de personas encarceladas por delitos de drogas, de modo que estos "por primera vez en quince años [...] dejaron de ser la primera causa de encarcelamiento". Rose Marie Achá ha adjudicado ese cambio "al hecho de que una gran parte de los encarcelados por estos delitos eran personas detenidas preventivamente [... lo que] parece vincularse con el rol simbólico que tiene la cárcel en la búsqueda de la seguridad ciudadana en un contexto que se caracteriza por la alarma social en torno a la problemática de las drogas" (Achá, 2017, pp. 5-6).

El indulto boliviano parece en particular haber aliviado, al menos temporalmente, el encarcelamiento por delitos de drogas, pues serían precisamente estos los que conllevarían un mayor uso habitual de la detención preventiva. En ese contexto, cabe resaltar el reporte de una importante presencia extranjera —en particular, peruanos— en el grupo de indultados. A mediados de 2014, el indulto boliviano había alcanzado a ciento setenta extranjeros, un 26% de un total de seiscientos cincuenta y cinco beneficiados. Setenta y seis eran nacionales de Perú, ocho de Brasil y siete de México (EFE, 2014, 2 de julio 2). La proporción promedio de extranjeros en los penales del país bajó de 5,4%, en el 2013, a 4,1% al cierre del 2014. De estos, 44% guardaba prisión en el departamento de Santa Cruz, 30% en La Paz y 8% en Cochabamba (ANF, 2016, 10 de julio).

Un tercer elemento por destacar en los datos es que reflejan la particular debilidad que caracteriza el reporte oficial en materia de drogas. Aun cuando es accesible, la estadística en esta área suele ser poco precisa o detallada, a pesar del hecho de que, incluso, en la diferenciación, los datos señalan la especial relevancia de profundizar en el estudio y llegar a su mejor comprensión. En este caso, la última columna de la Tabla 6.1 indica un registro de la motivación del aprisionamiento extranjero por delitos de drogas que, en cuatro países de la región, varía de alta (52%) a extremadamente elevada (94%). Ello por sí solo, y con mayor razón por tratarse del área de competencia sobre la que la institucionalidad estatal afirma mantener un buen control administrativo, llama a indagar sobre los factores determinantes de las debilidades que prevalecen en la región en cuanto al acceso público a información del ámbito penitenciario.

Según los datos, el 94% del encarcelamiento extranjero en Brasil tenía que ver en 2014 con acusaciones por delitos de drogas. De estos, los grupos más numerosos eran nacionales de Nigeria (12,6%), Paraguay (12%) y Bolivia (11,9%). En 2012 los bolivianos se destacaron también en Chile como uno de los grandes grupos encarcelados. Antes de la instauración del indulto en ese año, la ONG Activa reportó una presencia boliviana de 48% en la población de extranjeros

encarcelados, y una motivación del encarcelamiento extranjero por delitos de drogas del 70%. En Argentina, por su parte, la ministra Bullrich sostuvo a principios de 2017 que los paraguayos, bolivianos y peruanos constituían un tercio de los presos por narcotráfico (en Corz, 2017, 8 de febrero). El Centro de Estudios Legales y Social – CELS, refutó ese dato indicando que la estadística nacional sólo reportaba una proporción extranjera del 17% en el encarcelamiento por delitos de drogas (CELS, 2017). Sin embargo, el que la presencia extranjera general en las cárceles no llegase al 6%[3] señala un elevado aprisionamiento extranjero por delitos de drogas. Según datos del Sistema Penitenciario Federal, éste llegó en febrero de 2015 a 48,8% para varones, y a 76,6% para mujeres. También se constató una tasa de detención preventiva sustancialmente mayor entre extranjeros (70,7%) que la tasa de 50,1% que registra el cuadro para la población carcelaria en general (Chaparro, Pérez y Youngers, 2017, p. 60).

IMAGINARIOS ASOCIADOS AL DELITO Y LA ACCIÓN POLICIAL

Considerando que en la región el encarcelamiento de extranjeros por drogas involucra mayormente a transportadores de cantidades menores de sustancias controladas (los llamados *burreros*), los datos citados sugieren que entre quienes cumplen ese rol se tiene a nacionales de Bolivia en Brasil, Chile y Argentina; de Perú en Argentina y Bolivia; y de Paraguay en Argentina y Brasil. En Perú, las cárceles registran una presencia boliviana relativamente baja. Datos de 2013 identificaron como principales grupos extranjeros en las cárceles peruanas a nacionales de Colombia (17,6%), España (17,1%) y México (10%), dejando a Bolivia (5%) en cuarto lugar. Una posible explicación del menor aprisionamiento boliviano en Perú es que ahí, en vez de asumir un rol como burrero, los bolivianos cumplen funciones que los hacen menos reemplazables para quienes los contratan. En ambos países, tanto las autoridades como los reportes de prensa destacan que, en la última década, el negocio de la cocaína impulsó una concentración de actividades en el traslado de cantidades mayores de pasta base peruana para su cristalización en Bolivia y sucesiva reexportación a Brasil. En esta dinámica, los bolivianos involucrados cumplirían las funciones de piloto y camionero, mientras que el micro transporte terrestre sería principalmente realizado por peruanos.

En espacios públicos de Bolivia se observa un renovado impulso a la activación de prejuicios y estigmas en torno a determinadas

---

3 Datos oficiales de febrero de 2017 (citados en *El Diario*, 2017, 8 de febrero) identificaron como principales grupos en las cárceles argentinas a los nacionales de Paraguay (1,9% del total general), Perú (1,1%) y Bolivia (1,0%).

presencias extranjeras, pese a la vigencia de una ley contra el racismo y toda forma de discriminación desde 2010; en particular, la asociación con el negocio de drogas es fuerte. Esta dinámica opera en lo nacional, pero existe una particular connotación del delito violento en Santa Cruz, que es donde llega a estar más expuesto. De manera coincidente, también es donde se concentra la inmigración desde la región, como muestra la Tabla 6.2.

Tabla 6.2
Composición de la residencia extranjera en Bolivia y en cinco departamentos (2012)

Nacido en	Bolivia	Santa Cruz	Cochabamba	La Paz	Potosí	Tarija
Brasil	22.013	12.309	4.103	2.324	59	133
Perú	9.332	2.773	1.905	3.623	118	166
México	8.400	6.750	230	273	8	997
Chile	3.752	1.308	795	974	244	66
Paraguay	3.694	2.930	126	205	17	341
Colombia	2.397	1.622	272	308	8	997
Total	119.033	52.328	20.933	17.090	8.398	8.310

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional del 2012 citados en INE, 2015

La concentración de la presencia extranjera en el departamento de Santa Cruz se aplicaba hace cinco años en alguna medida a todos los grupos nacionales considerados. Era contundente entre quienes nacieron en Paraguay, mientras el asentamiento mexicano y el colombiano registraron una segunda concentración de menores proporciones en Tarija. La presencia brasileña, en mayoría conformada por estudiantes de medicina en universidades privadas, se esparcía hasta una tercera parte hacia Cochabamba y La Paz, principalmente. Sólo la también numerosa residencia peruana tenía sus mayores concentraciones en las ciudades de La Paz y El Alto, pero la progresiva consolidación de Santa Cruz de la Sierra como el principal centro económico del país ya puede haber revertido esta situación.

Para el tema considerado, la concentración de la inmigración regional en Santa Cruz adquirió mayor relevancia desde 2011, año en que el Gobierno boliviano visiblemente comenzó a promover una atención prioritaria a temas de seguridad en todas las instancias políticas. Ello implicó un preocupante avance hacia la securitización de problemas de orden social y su mandatorio tratamiento en el marco

del derecho penal. Esta dinámica va acompañada de permanente proyección de imaginarios de Santa Cruz como el lugar predilecto del delito violento. De una parte, el reporte de prensa contribuye a generar la percepción de un "incremento en los niveles [sic] de violencia relacionados con el tráfico de drogas [… con la] cualidad peculiar […] que, en la mayoría de los casos, se han podido observar que ha habido ciudadanos extranjeros involucrados" (Reyes, 2017, p. 11). De otra parte, la estadística oficial ubica el departamento de Santa Cruz desde 2012 en primer lugar en cuanto a la denuncia global de delitos comunes (Valdés, 2015, junio 16). Si bien el desglose de esa estadística por tipo de delito revela una realidad bastante más diversa y matizada, los imaginarios que prevalecen muestran a Santa Cruz como el lugar donde se concentran la criminalidad y las violencias.

En ese contexto también se recrudecen las dinámicas de estigmatización que vinculan la inmigración y los hechos de inseguridad. En particular, desde principios de 2017 se intensificó el reporte en los medios de comunicación sobre una sucesión de asaltos temerosos en el oriente, adjudicados a bandas y *emisarios* del crimen organizado brasileño, a veces con participaciones colombianas, peruanas y paraguayas, además de un poco visibilizado sector de cómplices bolivianos. Funcionarios y voceros de la institucionalidad estatal toman parte activa en la difusión de estas lecturas, que suelen ser poco cuestionadas. Una fuente consultada para este artículo relató cómo una autoridad local, en un taller sobre seguridad ciudadana en una zona de Santa Cruz que recientemente había sufrido un intento de robo armado que causó gran impacto en la población, instó a los vecinos reunidos a abordar el aumento de la presencia extranjera como un factor clave de las violencias sufridas[4].

Asimismo, en 2012 el entonces senador oficialista Isaac Ávalos aseveró en público que "de cada diez colombianos [que llegan al país], dos son buenos, dos son asesinos y seis son pichicateros [fabricantes de cocaína]". Su declaración provocó la presentación de una denuncia formal en el marco de la ley contra el racismo y toda forma de discriminación que, sin embargo, no surtió efecto. De esta manera, cuando la policía, al año siguiente, adjudicó un asesinato a un "sicario colombiano", Ávalos no tuvo reparos en ratificarse ante la prensa aseverando que "aquellos malos colombianos que vienen supuestamente por turismo […] vienen a hacer narcotráfico aquí" (Erbol, 2013, 17 de abril). En la misma época, la prensa boliviana informó sobre un reporte interno de Digemig que, tres años antes, había advertido sobre el "alarmante"

4 Entrevista individual realizada por el autor en Santa Cruz, el 28 de julio de 2017.

incremento de la presencia irregular de colombianos en el país. El documento había constatado que el porcentaje de procedentes de esa nacionalidad, expulsado aumentó de 2,5% en 2008, a 16,8% en 2010, y la nota de 2013 reclamó por el hecho de que el Ministerio de Gobierno había omitido incluir esa información en su informe anual. En los hechos, la expulsión de extranjeros, como también la proporción de involucrados colombianos, aumentaron sustancialmente tras la promulgación de la Ley de Migraciones de 2013. Entre 2012 y 2015 las autoridades bolivianas registraron la "salida obligatoria" de 1.356 extranjeros, de los cuales 20,2% era de Colombia (*El Diario,* 2013, 19 de junio).

En resumen, la ciudadanía, en la idea de contrarrestar el avance del delito y la inseguridad, no sólo apoya prácticas de control policial que atentan contra los derechos ciudadanos, y aprueba la vertiginosa expansión de cámaras de vigilancia a lo largo del país, sino que también se ve reforzada en sus prejuicios y temores por la presencia de brasileños y colombianos al mando del negocio de drogas, sicarios de Brasil y Perú, y colombianos quienes inventaron los asaltos en moto y manejan las redes de trata y tráfico, con ayuda de peruanos quienes también pueden ser estafadores o terroristas.

De su parte, las realidades de la emigración boliviana hacia países de la región revelan una activación de dinámicas de estigmatización que, salvo en cuanto a la asociación con drogas y narcotráfico, son bastante diferentes. En Argentina y Brasil, donde el asentamiento boliviano tiene más larga tradición, perviven los históricamente altos niveles [sic] de explotación laboral. Noticias de 2016 reportaron la detección de talleres textiles en Buenos Aires y de plantaciones en el norte argentino, donde trabajadores bolivianos vivían en condiciones de "total esclavitud" (*La Razón,* 2016, 20 de junio; ANF, 2016, 13 de octubre). También en Brasil se constató, antes de iniciarse el éxodo a España a comienzos de 2000, que el alto número de indocumentados entre migrantes de Bolivia generaba en la población local una asociación con el trabajo esclavo y el tráfico de mano de obra que podía adquirir "un carácter acusativo" (Da Silva, 2006, p. 166). Los nuevos contextos de demanda laboral y crisis también dieron lugar a un proceso de *feminización* de la migración boliviana que, luego de estrenarse en Europa, se fue repitiendo en Argentina y Chile.

Estas condiciones de la migración boliviana brindan una explicación del hecho de que —aparte de drogas y narcotráfico— las vinculaciones con el crimen y el delito que se hacen visibles en la región pasan mayormente por una asociación con actividades de contrabando, o con dinámicas de trata y tráfico en las que los bolivianos aparecen tanto en calidad de víctimas como de victimarios. La asociación con el

contrabando es especialmente notable en Chile, para cuyas autoridades ésta llegó a ser un mayor problema de la zona fronteriza del norte. La ley chilena instruye castigar el ingreso clandestino severamente y los permanentes operativos de carabineros que contribuyen en mayor grado a la elevada proporción boliviana en la población carcelaria y en la estadística de extranjeros expulsados. De 2005 a 2014, Chile registró la *salida obligatoria* de 8.940 nacionales de Bolivia, 7.746 de Perú y 3.994 de Colombia (González, 2015, 7 de septiembre). Finalmente, la prensa argentina expone una particular relación de bolivianos y violencia de género, aunque en una medida bastante menor a la de las asociaciones mencionadas arriba. De todas maneras, el dato coincide con la gran relevancia estructural que tiene la problemática en el país de origen.

LECTURA INTERPRETATIVA Y PREGUNTAS PENDIENTES

Las diversas realidades de la migración intrarregional en los países considerados evidencian común activación y potenciamiento de dinámicas de estigmatización. Éstas no son necesariamente similares, pero comparten la presencia de rasgos que las vinculan con el progresivo solapamiento de temas de migración y seguridad en agendas políticas. Esta yuxtaposición de agendas puede llegar a cubrir todas las características de un proceso de securitización, como es el caso del actual censo de extranjeros en Bolivia que, de manera excepcional, obliga a todo inmigrante con mayoría de edad a entregar una declaración de patrimonio firmada. En ocasiones, la justificación de políticas y medidas especiales se fundamenta en determinados derechos de la población migrante (por ejemplo, el derecho de ser protegida contra delitos de trata y tráfico de personas). La mayoría de las veces (también) trasluce una clara relación con las prioridades de seguridad de la institucionalidad estatal, orientadas a combatir denominadas *nuevas amenazas regionales,* como el negocio de las drogas y el crimen organizado.

En ese contexto, la adscripción nacional del migrante intrarregional está siendo fortalecida en su componente formal administrativo que, en última instancia, es determinado por los aparatos de Estado mediante el reconocimiento de la residencia y derechos concomitantes; mientras que, a la vez, va perdiendo poder y relevancia como recurso de apropiación del territorio propio (la diáspora) y de libre intercambio (desde esa identidad) con otros espacios de la sociedad. Esta última tendencia tiene que ver con una simultánea activación de varias estrategias territoriales de estigmatización que se apoyan en políticas de Estado. La información sobre experiencias empíricas

de la migración intrarregional presentada en los párrafos anteriores permite sugerir tres tipos de estrategias con presencia en la región.

Estrategias de estigmatización territorial

Un primer tipo de estigmatización territorial tiene como propósito "atar a los indeseables al terreno", planteado por Wacquant. Los procesos de *guetificación* en que se concentran grupos de inmigrantes en países europeos y otras localizaciones estudiados por el autor, no se manifiestan con la misma fuerza en Sudamérica, pero adquirieron relevancia en Argentina (Buenos Aires, Rosario) y Brasil (San Pablo), donde existen claros ejemplos de sectores inmigrantes que viven en un hábitat espacialmente segregado, con deficiente acceso a recursos de bienestar y de poder. También la proyectada apertura de un centro de detención migrante en Argentina responde a esta idea, ya que pretende inmovilizar en régimen cerrado —aunque sea de manera temporal— a migrantes que no son bienvenidos o lo dejaron de ser.

De manera específica, también puede ser el caso del encarcelamiento de extranjeros en los países considerados, aunque cabe acotar que se trata de un ámbito de la acción estatal donde se cruzan muchos intereses y factores de incidencia. En particular, el constatado alto grado de aprisionamiento por delitos de drogas en varios países de la región llama a repensar los significados y propósitos de esa práctica en cada lugar, matizando el enfoque en la funcionalidad que puede tener una estrategia de estigmatización territorial en ese contexto. Quienes guardan prisión en su propio país por haber asumido una función menor y reemplazable en la cadena del narcotráfico pueden, siguiendo a Wacquant, ser imaginados como un sector de "indeseables, sujetos a inmovilización" para la institucionalidad estatal. A ésta, consciente o no de que tal aprisionamiento no va a interrumpir o debilitar el negocio ilícito (de drogas u otros), al menos le sirve para mostrar un protagonismo que le permitirá seguir aparentando permanente compromiso con la *lucha contra las drogas y el crimen organizado*, a la que continúa asimilando como condicionante de sus relaciones internacionales. De esta manera, los Estados contribuyen, con mayor o menor grado de deliberación, a la criminalización de la pobreza que Wacquant y otros investigadores han estudiado.

Para los extranjeros aprisionados por delitos de drogas —en su mayoría vinculados a los mismos niveles inferiores del negocio— la situación es otra. A diferencia de sus colegas que son ciudadanos del país donde guardan prisión, los extranjeros pueden ser *devueltos*, en cuyo caso se deja a las cuestiones penales y las decisiones sobre implicaciones sociales en manos de las autoridades del país de origen. Éstas pueden prolongar las ataduras de quienes consideren sean

indeseables, como también pueden no hacerlo, pero ello ya ocurrirá en el marco de una relación entre actores territorializados en la que podrá persistir un vínculo con el espacio migrante, pero ya sin que intermedie la adscripción extranjera. En ese entendido, las prácticas del encarcelamiento e indulto de extranjeros en la región reflejan un ejercicio del poder estatal hacia espacios inmigrantes con estrategias que, antes de "atar a los indeseables al terreno", los busca alejar del territorio propio. Esta misma lógica también se hace visible en la expulsión inmediata de extranjeros en frontera, y de inmigrantes que no regularizaron su estatus residencial en los tiempos establecidos. En casi todos esos casos, la *salida obligatoria* del territorio nacional se respalda, y en Bolivia, en alguna parte de la ley de migración que observa la *irregularidad* de la presencia extranjera.

Habiendo aclarado que el encarcelamiento o la expulsión de extranjeros no encuentran cabal explicación en la propuesta de Wacquant, cabe observar que tanto la política boliviana (por ejemplo, el Plan Estratégico Institucional 2012-2016 de Digemig) como las varias declaraciones públicas de autoridades citadas muestran una justificación discursiva estrechamente vinculada a la priorizada agenda política de seguridad. Ésta enfatiza la necesidad de fortalecer el control estatal sobre el ingreso y la presencia de extranjeros en el marco de la declarada lucha contra las drogas y el crimen organizado. Tal enfoque político conlleva y potencia un segundo tipo de estigmatización territorial que, en esencia, inhibe la exposición pública de identidades migrantes (en unos casos más que en otros), y obstaculiza una apropiación de espacios desde tales construcciones y vivencias territoriales en terreno ajeno. Antes de atar a inmigrantes no deseados a un terreno, se anula su posibilidad de estar ahí.

En la política migratoria boliviana, finalmente, también resalta el hecho de que, incluso, los objetivos de la regularización de la presencia extranjera y el avance hacia su integración en la sociedad fueron planteados en relación con las referidas *amenazas* a la seguridad según la mirada institucional estatal. La noción de integración allí presentada implica un alejamiento de la convivencia en diversidad. Quienes buscan integrarse deberán acomodarse a los espacios territoriales de su entorno, dejando atrás aquellos proyectos identitarios que el Estado o la sociedad consideren indeseables o demasiado divergentes. Desde esta perspectiva, la regularización y la nacionalización apuntan a establecer diferenciación entre quienes cumplan los requisitos para ser integrados, y quienes no califiquen debido a que constituyen o personifican alguna (supuesta) amenaza a la *convivencia armoniosa* o el *bien común*. Este grupo de *indeseables* integra un sector de *rescatables*, quienes logran remendar las deficiencias observadas (en

la temporalidad establecida), y otro sector residual de *descartables*, para quienes no se ve otro remedio que la reclusión o el alejamiento. De este modo, se vislumbra un tercer tipo de estigmatización territorial que actúa sobre el tejido social y sobre las condiciones de intercambio que posibilitan una convivencia desde el reconocimiento de la diversidad. La estrategia a la que ésta responde busca restringir la construcción territorial del inmigrante desde su propia identidad y el intercambio abierto y horizontal con otros espacios del entorno desde esa proyección identitaria. La perjudicada es toda la ciudadanía, pues ésta se ve condicionada en sus formas de relacionamiento, integración y construcción de sociedad.

PUNTEO DE TEMAS DE PROFUNDIZACIÓN

La lectura realizada plantea un inquietante panorama de vinculaciones entre agendas políticas de migración y de seguridad, que inciden de varias maneras en las condiciones y perspectivas de la convivencia en sociedad y en las relaciones entre Estado y ciudadanía. Ello lleva a preguntarnos por la presencia de opciones y oportunidades de cambio. Los tres tipos de estrategias de estigmatización territorial presentadas engloban prácticas de inmovilización, desapropiación y segregación que pueden ser entendidas como componentes de un proceso de progresiva subyugación de la agencia ciudadana al Estado. En ese entendido, cabe profundizar en el estudio de dos campos temáticos que albergan un relevante y sustancial potencial de cambio.

El potencial ciudadano para construir incidencia política

La experiencia empírica en la región evidencia un vibrante, aunque interrumpido, protagonismo ciudadano en torno a las agendas políticas migratorias. En Bolivia, la numerosa comunidad peruana se encontraba hasta hace un par de años visiblemente organizada en torno a la promoción y exigibilidad de derechos, con destacada participación en los debates que antecedieron la promulgación de la nueva ley migratoria de 2013. De su parte, la comunidad boliviana en el exterior cuenta con una larga tradición en organización autogestionada en torno a campos de interés común, entre los que se destacan las asociaciones culturales (baile, música y comida) y deportivas (fútbol). En la región metropolitana del gran Buenos Aires en Argentina, las numerosas asociaciones de residentes bolivianos mostraron, además, capacidad de convocatoria para demandar el acceso a derechos colectivos.

¿En qué condiciones los Estados se muestran receptivos a escuchar y tomar en cuenta esas voces ciudadanas o, incluso, reconocer sus aportes como pertinentes e importantes? ¿Cuáles han sido buenas

prácticas en las que la ciudadanía pudo convertirse en agente de cambio y qué factores jugaron un rol clave en ello?

El potencial para promover la convivencia en diversidad

La progresiva imposición de la agenda de seguridad sobre miradas y políticas en torno a la migración insta a identificar espacios y oportunidades para promover la convivencia en la diversidad. Ello puede pasar por una revisión crítica de la normalizada vinculación de temas migratorios a agendas de seguridad, como también por una eficaz promoción del reconocimiento de la presencia, la condición y la identidad y voz inmigrantes en espacios públicos. En este último ámbito, vale destacar la interesante iniciativa que surgió en el seno de la comunidad boliviana en Argentina. Mediante página en Facebook llamada *Ni bolitas ni boludos*, ésta "apuesta a contar historias de bolivianos en Argentina y de argentinos en Bolivia, historias que muestran que más allá de los casos de discriminación, xenofobia y violencia, existe una permanente y cotidiana construcción de puentes entre ambas naciones y culturas" (Bolivianos en el exterior, 2017, 22 de mayo).

CAPÍTULO 7
¡VIVIENDO CHILE! INTEGRANDO AL MIGRANTE EN LA SOCIEDAD CHILENA

Cristian Medina[1]

INTRODUCCIÓN

Una serie de situaciones han coincidido para hacer que la corriente migratoria cambie de destino (Solimano, 2103, pp. 43-58): en España, en 2008, la cesantía escaló a 24%; los europeos enfrentaron problemas económicos, surgió una corriente de xenofobia, ocurrieron atentados terroristas; Estados Unidos endureció las exigencias para ingresar al país, entre otros factores, provocando una disminución de las tasas en este último país que bajó de 3,9% (1990-2000) a 2,4% (2000-2010).

Esto hizo que las rutas migratorias se diversificaran y los latinos se refugiaran en Latinoamérica. En este escenario, Chile emergió como el país en que proporcionalmente más creció la inmigración en la región (*Las Últimas Noticias,* 2015, 17 de mayo, p. 14). Un reciente estudio de la CEPAL y la OIT señaló que entre 2010 y 2015 la inmigración en Chile creció, como promedio, 4,9% por año, cifra que está por sobre las que exhiben México y Brasil. Esto es novedoso dado que, hasta los noventa, los principales destinos de los latinoamericanos y

1 Este capítulo contó con la colaboración de Carlos Moncada, administrador público y magíster en Política y Gobierno, de la Universidad de Concepción (Chile); profesor de la carrera de Ciencias Políticas y Gestión Pública, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad San Sebastián (Chile).

caribeños que salían de su país eran Estados Unidos, México y, un poco menos, España (CEPAL y OIT, 2017, mayo).

De este modo, los inmigrantes en Chile pasaron de ser 369.436 en 2010 a 469.436 en 2015. Considerando los flujos de colombianos, haitianos, dominicanos y peruanos, las cifras están del orden del millón y medio de migrantes.

El Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, en su anuario de 2016, reveló que la llegada de extranjeros a Chile creció 123% en los últimos trece años y consignó que correspondía a cuatrocientos once mil personas, el 2,3% de la población del país.

Por su parte, encuesta de la consultora CADEM señaló que el 75% de los chilenos considera que se debe restringir la llegada de los inmigrantes, y 73% se muestra a favor de que se endurezcan los requisitos para tramitar la residencia en Chile. Es bueno recordar que el estudio de CEPAL y OIT señala que los inmigrantes poseen mayor escolaridad que los nacionales. El 79% de ellos tiene diez o más años de estudio, el porcentaje más alto de la región (*El Mercurio,* 2016, 12 de diciembre, p. C1).

Desde hace años que el gobierno chileno ha señalado como una de sus prioridades la reforma a la ley migratoria, considerando la realidad que vive y seguirá experimentando el país (Díaz, 2016). Tener una ley más moderna es necesario, pero también se debe entender que este es un fenómeno global y que, por tanto, la migración es una realidad en países con economías abiertas como Chile (*El Mercurio,* 2016, 11 de abril; 2016, 29 de noviembre; 2017, 23 de agosto; *El Sur de Concepción,* 2016, 1º de diciembre; *Las Últimas Noticias,* 2017, 24 de agosto). Además, en la medida que la comunidad migrante se va instalando de manera definitiva en el país logra gradualmente más incidencia en los temas electorales. El caso más emblemático hasta ahora es el de Santiago, su capital, en donde 8,9% del padrón electoral corresponde a residentes de otra nacionalidad; así, siete de once municipios con mayor proporción de electores extranjeros se ubican en la Región Metropolitana (*El Mercurio,* 2016, 5 de junio, pp. A1 y C6), por lo que es recomendable atender a sus requerimientos.

Hacia 2017, en Chile había cuatrocientos cuarenta y siete mil residentes de otras nacionalidades, de los cuales 2,5% (doce mil ciento sesenta y seis personas, entre ellos, argentinos, ecuatorianos y peruanos) se ubicaban en la región del Biobío. Pese a que la cifra era baja, su crecimiento era sostenido. Durante la primera mitad de la década de 2020, los extranjeros en la región del Biobío habían aumentado 28%. En lo nacional, la permanencia definitiva para extranjeros en Chile creció 36% y las visas temporales 21%. En la región del Biobío, la residencia definitiva pasó de quinientos noventa a setecientos

ochenta y cuatro personas en el periodo 2014-2015, es decir, hubo un aumento de 33% (*El Mercurio,* 2016, 23 de abril, p. A1). Muchos de los migrantes llegaron atraídos por ofertas de empleo en los sectores agrícolas y forestales; es bueno recordar, además, que la región del Biobío es la única que en su estrategia regional de desarrollo incluyó la temática migratoria (*El Sur de Concepción,* 2015, 19 de junio, p. 8).

PRESENTACIÓN

Ante esta realidad surgió el proyecto de vinculación con el medio titulado "¡Viviendo Chile! Integrando al migrante en la sociedad chilena", que se desarrolló entre agosto de 2016 y julio de 2017, en el programa de Ciencias Políticas y Gestión Pública (CPGP) de la Universidad San Sebastián, en su sede Las Tres Pascualas de la ciudad de Concepción, Chile[2]. Este proyecto involucró la participación directa en la temática migrante de setenta estudiantes de la carrera, especialmente de los cursos Sociedad Global (segundo año), Derecho Administrativo II (tercer año) y Gobierno y Desarrollo Local (cuarto año).

El proyecto tuvo presente en el momento de su formulación el aumento de la comunidad migrante en la zona y su intención era explorar las consecuencias que esto podría tener; entregar a la comunidad migrante un conocimiento respecto de los elementos jurídico-normativos y administrativos que los afectaban, y a los que pueden recurrir en los organismos públicos (trabajo, salud, educación, ciudadanía); así como relacionar a los estudiantes de la carrera con elementos teórico/prácticos.

Los informes estadísticos regionales señalaron para ese momento que el total de inmigrantes en la región era 12.166, es decir, sólo un 0,6% de la población regional estaba compuesta por inmigrantes. En la región este grupo representaba 2,5% respecto del total nacional (*El Sur de Concepción*, 2015, 19 de junio).

DESARROLLO

El proyecto contempló durante su desarrollo dos fases de acción, una teórica (Derechos Administrativo II) y otra práctica (Sociedad Global y Gobierno y Desarrollo Local), lo que permitió cristalizar los conocimientos adquiridos por los estudiantes en el aula con una

---

2 Concepción es la capital de la provincia homónima y se ubica en la región del Biobío. Constituye un importante polo industrial, en su territorio se ubican destacadas universidades del país. Según cifras preliminares del censo 2017, la región del Biobío cuenta con 2.018.803 habitantes.

experiencia de investigación y de aplicación directa (talleres de capacitación) en la comunidad migrante de las comunas de Concepción, Chiguayante, San Pedro de la Paz, Hualpén y Talcahuano.

"¡Viviendo Chile! Integrando al migrante en la sociedad chilena" se caracterizó también por ser bidireccional y colaborativo, posible gracias al convenio que se suscribió entre la institución desde donde se desarrolló y aplicó el proyecto y la Casa del Migrante, unidad que depende de la vicaría de la Pastoral Social del Arzobispado de Concepción. Es decir, se generó debido a lo que manifestó la propia Casa del Migrante de la Arquidiócesis de Concepción, de otorgar un apoyo e instrucción a los migrantes de la zona, por el desconocimiento existente de los derechos y deberes que les permiten integrarse o adaptarse de manera inclusiva a la sociedad chilena.

La Casa del Migrante propuso las áreas sociales de ejecución del proyecto (ciudadanía, salud, educación y trabajo) y precisó el público objetivo, el lugar dónde reunirnos y la cantidad de personas a instruir. Se buscó que el propio grupo de migrantes de la Casa del Migrante que reside en la zona fuera el beneficiario de la ejecución del proyecto, debido a que la instrucción sobre las cuatro áreas esenciales señaladas les permitiría educarse en el conocimiento de sus derechos y deberes, a la vez que irse incorporando cada vez más a la sociedad nacional, regional y local.

El objetivo de la iniciativa fue:

> Promover y favorecer la inclusión ciudadana del grupo de migrantes que residen en las zonas conurbanas del Gran Concepción, instruyéndolos en las áreas de ciudadanía, educación, trabajo y salud en un trabajo colaborativo con estudiantes de 2.° y 4.° año de la carrera CPGP. Los estudiantes de la carrera se relacionan con el proyecto en la asignatura Sociedad Global mediante la elaboración y ejecución de un proyecto de investigación que permite levantar información relevante sobre las características del grupo migrante y en la asignatura Derecho Administrativo II mediante la recopilación y el traspaso de información administrativa en las áreas ciudadanía, educación, trabajo y salud (Medina y Moncada, 2016).

Posteriormente, durante el primer semestre de 2017 se agregó la asignatura de Gobierno y Desarrollo Local, lo que permitió profundizar en estudiantes y comunidad migrantes algunos aspectos del proyecto.

Otro elemento que se consideró como novedoso para el equipo de trabajo fue que, según el Registro Civil de Chile, existía un alza de los hijos de extranjeros en Chile desde el año 2000. Para la VIII Región se

pasó de tres a trescientos setenta y dos en 2014. Con este hecho, las familias biculturales subían de setenta y uno, en 2000, a casi cuarenta mil en 2014, en el país, lo que implicaba un desafío de futuro para Chile tanto interno como internacional (*El Mercurio,* 2016, 29 de marzo; 2017, 19 de febrero; e Instituto Nacional de Estadísticas, 2015, *Las Últimas Noticias*, 2015, 2 de mayo).

A la luz de lo ya expuesto, los objetivos específicos del proyecto fueron:

- Explicar los procedimientos legales respecto a las normas chilenas que regulan a los migrantes y cómo hacer uso de ellas
- Desarrollar acciones prácticas que favorezcan el aprendizaje de la legislación chilena de los migrantes
- Generar espacios educativos de interacción que favorezcan la comprensión de la información
- Contribuir al desarrollo de las habilidades investigativas de los alumnos
- Explicar procedimientos de acceso a instituciones y servicios públicos que favorezcan la inclusión de los migrantes por los estudiantes de la carrera

Para el logro de los objetivos trazados, el proyecto se dividió en cuatro etapas:

- Primera etapa (agosto-octubre, 2016)
- Segunda etapa (noviembre-diciembre, 2016)
- Tercera etapa (marzo-abril, 2017)
- Cuarta etapa (mayo-julio, 2017)

Las diferentes etapas permitieron dar a conocer entre los estudiantes el tema migratorio, primero desde una perspectiva teórica y normativa, que gradualmente se fue relacionando con la problemática regional y local. Esto fue de gran importancia para ellos en el momento de interactuar con la comunidad migrante, puesto que vieron una relación directa de los temas trabajados en aula con la realidad local. Además, las visitas que hicieron a los organismos públicos regionales responsables de las áreas de trabajo, salud, educación y ciudadanía, permitieron conocer en terreno cómo los organismos públicos chilenos (Secretaria Regional Ministerial) enfrentan y desarrollan el tema migratorio desde su especificidad, así como detectar allí debilidades y fortalezas.

Por otra parte, consecuencia directa de las labores de investigación que se les encomendaron, los estudiantes fueron capaces de

ofrecer cuatro talleres de capacitación para la comunidad migrante en los ejes definidos en el proyecto (trabajo, salud, educación y ciudadanía), los que se desarrollaron durante los meses de diciembre de 2016, y junio y julio de 2017 y, además, levantaron la información con la que se construyeron los trípticos informativos distribuidos entre la comunidad migrante.

DESAFÍO DE FUTURO PARA LA REGIÓN DEL BIOBÍO

Todo lo realizado en el proyecto no hizo más que responder a la nueva realidad que venía experimentando Chile, y a la que la región del Biobío no es ajena en modo alguno. En la medida que Santiago de Chile, la capital del país, sufre una sobrepoblación y concentra cerca de siete millones de habitantes, según los resultados preliminares del censo 2017, el flujo migratorio tiende a desplazarse a otras ciudades que resultan atractivas a los migrantes; en este caso, la región del Biobío y su capital regional, la ciudad de Concepción.

Si en lo nacional la visa de permanencia definitiva para extranjeros creció en 36% y las visas temporales en 21%, según informe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, en la región del Biobío pasó de quinientos noventa a setecientos ochenta y cuatro, 33% más para el primer caso; para el segundo aspecto, se pasó de dos mil quinientos cuatro a dos mil quinientos cincuenta y ocho (*El Mercurio*, 2016, 23 de abril 23)

PERMANENCIA DEFINITIVA

Para agosto de 2016, las cifras oficiales señalaban que había doce mil extranjeros, de los cuales seis mil quinientos residían en la provincia de Concepción con población flotante de ochocientos mil o más durante todo el año, entre turistas, tripulantes, profesores, alumnos y otros (*Diario Concepción,* 2017, 25 de mayo).

Hasta el 30 de agosto de 2016, la gobernación de la ciudad había recibido mil trescientos cincuenta solicitudes de residencia temporal nuevas (visas de estudiantes y otras sujetas a contrato), seiscientos permisos provisorios para trabajo y turismo. Cuatro mil pidieron el inicio de trámites para estancia definitiva y se estima que, al menos, treinta se encontraban en situación irregular. En el último periodo del proyecto se vio una marcada tendencia de llegada de venezolanos profesionales, entre ellos médicos y arquitectos (*El Sur de Concepción,* 2016, 4 de diciembre, p. 1).

Se estimaba entonces que para 2020 se pasaría de seiscientos mil a un millón extranjeros en el país. Por lo que, si en el Biobío habían doce mil, se esperaba que la cifra sobrepasara los veinte mil (*Diario Concepción*, 2016, 5 de diciembre).

Para diciembre de 2016, el periódico *El Sur de Concepción* señaló que, según fuentes de extranjería de la Policía de Investigaciones de Chile, desde un año y medio antes se registraba un alza en la cantidad de ciudadanos de otros países que llegaban a la región. La comunidad colombiana sumó cerca de medio millar en la zona, siendo la de mayor tamaño. Se habló de casi cuatro mil extranjeros residentes en la zona.

Tabla 1

Países con mayor presencia de residentes en la región del Biobío

Colombia	468
Perú	323
Ecuador	251
México	230
Venezuela	206
Argentina	201
EE. UU.	196
España	177
China	167
Alemania	115

Fuente: El Sur de Concepción, 2016, 4 de diciembre

Pese a ello, la zona del Biobío no está dentro de las regiones con mayor presencia de población foránea, pues ésta se concentra en la Región Metropolitana y el Norte Grande.

En esas fechas, los datos del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior aseguraban que 2,7% de los residentes en el Biobío venían de otros países. Y que había tres mil ochocientos dieciocho extranjeros residentes en la zona; según cifras de extranjería de la Policía de Investigaciones de Chile, la comunidad más grande eran los colombianos con cuatrocientos sesenta y ocho ciudadanos de ese país.

A julio de 2017 ya se habían entregado casi mil permisos de residencia a inmigrantes de Venezuela, lo que representa 60% del total de permisos. De este modo, se pasó de doscientos noventa visas en 2016 a novecientas sesenta hasta julio de 2017, cifra superior a las treinta y cuatro de 2014.

A esa fecha, del total nacional de cuatrocientos diez mil extranjeros que vivían en Chile, en la región del Biobío vivían catorce mil aproximadamente, y en la provincia de Concepción, siete mil, más una población flotante que rodeaba las mil personas. La mayor cantidad de visas en 2015 fue para peruanos (trescientas nueve),

colombianos (trescientas cinco) y venezolanos (doscientas nueve) (*El Sur de Concepción,* 2017, 18 de julio).

CONCLUSIÓN

La actual normativa que existe en Chile con la cuestión migratoria (Decreto Ley 1.094) es la más antigua de América Latina y la única que consagra la doctrina de la seguridad nacional en su contenido. A juicio de los especialistas es, además, utilitarista y desconfiada, ya que instrumentaliza al extranjero porque sólo lo considera según el aporte económico que puede hacer al país, sin preocuparse por su persona, que es lo que inspiró el proyecto, que se centró en las áreas de ciudadanía, educación, trabajo y salud. La propia comunidad migrante reunida en la Casa del Migrante expresó la necesidad de favorecer la adecuada inserción del grupo migrante a la comunidad que lo recibe. El proyecto constituyó oportunidad para recoger información cualitativa y cuantitativa sobre el proceso migratorio (actor no estatal) en el gran Concepción, que se endilga con una de las áreas de investigación que ha venido desarrollando uno de los coautores del presente trabajo.

El proyecto pretendió colaborar encauzando a los migrantes, que han llegado en los últimos años a la intercomuna, a una mejor integración a la sociedad en esas cuatro áreas esenciales. Esto se hizo mediante dos actividades: de un lado, charlas/talleres con el grupo migrante, en las cuales, con previo test de entrada, se dieron a conocer los elementos normativos chilenos que los regulan y de los que pueden hacer uso en las dimensiones mencionadas, cuyo aprendizaje fue evaluado por medio de test de salida (estudiantes de las asignaturas Derecho Administrativo II y Gobierno y Desarrollo Local). Y de otro lado, mediante una investigación cualitativa y cuantitativa que permitió levantar datos del grupo migrante (estudiantes de la asignatura Sociedad Global).

Los países modernos e inteligentes son aquellos que logran hacer una gestión adecuada de los recursos migratorios, no los que celan de ellos. En tal sentido, Chile ha suscrito y ratificado una serie de instrumentos relativos a los derechos humanos de los migrantes, así como la Convención de Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, entre otros, que son muchas veces desconocidos para el migrante que vive en Chile. Considerando que los migrantes que llegan al país tienen una escolaridad promedio de 12,3 años, más que la de los chilenos, que es de 10,6 años de estudio, estamos frente a personas que no son pobres y tienen una sobrecalificación para su estrato socioeconómico. Además, si consideramos que en Chile la tasa de fecundidad (promedio de hijos por mujer) cayó a un 1,8% por cada una, número que se ubica por debajo de la tasa necesaria para asegurar el

recambio generacional (2,1%), y que para el periodo 2014-2016 los nacimientos de niños con los dos padres chilenos disminuyeron en un 9,3%, la migración constituye una auténtica oportunidad para que Chile pueda contrarrestar dichas cifras, pero también para proyectar su desarrollo en los más variados aspectos.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO 8
ENTRE LA CONCIENCIA Y EL CAMBIO. MIGRACIÓN Y ESTADO DE CHILE

Alejandro Salas Maturana

En esta oportunidad se abordará el tema de las migraciones, desde una perspectiva crítica distinta a la que en general se adopta en los estudios sobre el tema. La intención es invitar a los ciudadanos a reflexionar, porque el fenómeno de la migración es mucho más que estadísticas e imágenes de seres humanos que viven una tragedia. En el tema hay de fondo un sentido ético que afecta a los Estados, a las sociedades, a las comunidades, a las familias y a las personas, en específico, que son la base de la construcción social a la que pertenecemos.

La migración como sujeto de estudio se ha vuelto relevante en nuestra región a partir del explosivo incremento de venezolanos que han abandonado su país, escapando del régimen que los gobierna. Incluso ya se habla de crisis humanitaria en Sudamérica, cuando se consideran los 2,3 millones de personas que desde el 2015 han abandonado su país, porque las condiciones de vida se han vuelto insoportables, y se han dirigido principalmente a Colombia, Estados Unidos, España, Chile y Argentina (BBC News Mundo, 2018, 24 de agosto).

Frente a esta situación, Colombia ha recibido a los venezolanos con los brazos abiertos, ayudándolos a integrarse a la economía local y realizando campañas contra la xenofobia. Sin embargo, en países como Perú y Brasil la recepción ha sido distinta, al despertarse en la población actitudes de miedo y prejuicio (EFE, 2018, 18 de septiembre). El ejemplo de los hechos ocurridos en Roraima y Pacaraima, en

la frontera brasileño-venezolana, refleja hasta qué punto puede llegar la violencia que generan el miedo y la desconfianza en el migrante, que en este caso más parecen refugiados.

En este contexto, llama la atención la escasa mitigación real que se percibe respecto al desarrollo y las consecuencias del fenómeno de la migración, lo cual, por lo explosivo de su evolución, ha sorprendido a los gobiernos de los países receptores de migrantes, los que también y, en general, no contarían con una institucionalidad apropiada para abordar con éxito los desafíos derivados de esta situación.

La pregunta que surge es: ¿cuánta "conciencia" tienen los Estados frente a las diversas variables que se vinculan al fenómeno migrante? A mi juicio, es difícil dar una respuesta fundamentada, porque todo señalaría que no se ha realizado una reflexión profunda al respecto.

Ciertamente, la tendencia normal de los Estados y sociedades es enfocarse en las consecuencias del fenómeno, mirando también sin mayor profundidad las causas, sin pensar con detenimiento en las responsabilidades que tienen el Estado y la sociedad de acogida con respecto a los problemas que derivan del fenómeno.

En esta línea de reflexión, el Estado, como ente consciente, debe comprender lo que ocurre consigo mismo y en su entorno, en relación con su sentido del deber hacia sus ciudadanos y con los migrantes que llegan al país en busca de mejores oportunidades para su desarrollo. Ello genera conductas estatales que debiesen surgir del contraste entre la objetividad y la subjetividad con que los habitantes, como miembros de la sociedad regulada por el Estado, observan y viven el fenómeno migratorio. Hay allí un carácter ético, otorgado por los valores que la sociedad acepta como propios, los que, a su vez, están afectados por factores ideológicos que condicionan la conciencia estatal frente a sí mismo y frente al entorno.

A partir de lo anterior surge el problema de cómo el Estado compatibiliza las distintas visiones presentes en la sociedad con la realidad objetiva, con las necesidades de los distintos sectores de la población, con las necesidades de los migrantes y con los valores contrapuestos existentes en la sociedad, a fin de legitimar leyes y políticas públicas migratorias que se perciban como justas. Por ello se hace presente la necesidad de cambios que el Estado debe asumir para enfrentar los problemas derivados del fenómeno, pues aquél se ve influenciado por los valores y la ideología de quienes ejercen el poder, lo cual está legitimado por el mandato ciudadano recibido en elecciones democráticas.

Sin embargo, el Estado como comunidad social está conformado por personas, y su funcionamiento depende de quienes trabajan en él. Entonces, su ética consciente se vincula a la conciencia del ser humano que forma parte de ella (Ortiz-Millán, 2016, octubre).

En el siglo IV a. C., Platón definía la conciencia como la relación del alma con ella misma. En el 2008, Giulio Tononi, neurocientífico de la Universidad de Wisconsin, aceptó en su teoría de la información integrada, que la conciencia se presenta en nosotros como la expuso el filósofo griego: una capacidad interna de causa-efecto sobre sí misma.

Al respecto, Platón señala en *El sofista:* "Mi idea es que cualquier cosa que posea alguna clase de poder de afectar a otra cosa o de ser afectada por otro, aunque sea por un solo instante, por escasa que sea la causa y por insignificante el efecto, tiene existencia real; y sostengo que la definición del ser es simplemente poder" (*La Vanguardia,* 2016, 24 de junio).

De esta manera, si la conciencia del ser humano actúa sobre sí mismo, los efectos de sus acciones generadas a partir de su conciencia tienen el poder de afectar su entorno. Si vamos al significado que le da la Real Academia Española, vemos que cinco de las acepciones que la definen confirman que la conciencia del ser humano actúa sobre este mismo y afecta los componentes del medio donde se desenvuelve (Real Academia Española, 2017). Estas acepciones son:

1. Conocimiento del bien y del mal que permite a la persona enjuiciar moralmente la realidad y los actos, especialmente los propios.
2. Sentido moral o ético propios de una persona.
3. Conocimiento espontáneo y más o menos vago de una realidad (*No tenía conciencia de haber ofendido a nadie*).
4. Conocimiento claro y reflexivo de la realidad (*Aquí hay poca conciencia ecológica*).
5. Actividad mental del propio sujeto que permite sentirse presente en el mundo y en la realidad.

Ahora, desde los planteamientos de Marcelo Díaz, el término "conciencia" tiene diversos usos conceptuales. Ellos van desde encontrarse en estado de vigilia, estar en estado receptivo a las señales del entorno, haber alcanzado el estado de madurez, tener la capacidad de reflexión y metacognición, hasta cuando ser o estar consciente implica "intencionalidad", porque distinguimos entre nuestros estados mentales y los objetos que nos rodean, generando la capacidad de dirigir nuestra intención a algo (Díaz Soto, 2012).

Por su parte, Rafael Virasoro complementa las visiones expuestas, al señalar varios aspectos relacionados con la conciencia que son importantes desde la perspectiva del comportamiento del ser humano a partir de ella. Aquí surge la "conciencia moral", vinculada a los actos intencionales de la persona dentro de una realidad que se siente

y se vive en la conciencia, que es donde tiene lugar toda experiencia humana. Este autor expresa: "cualquiera sea la naturaleza de la experiencia y de los objetos que en ella nos son dados, o con los cuales entramos en relación, es en la conciencia donde se verifica en un aquí y un ahora, en una determinada situación concreta" (Virasoro, 1963, p. 258). Por ello, la experiencia es el actuar de la conciencia, mediante el flujo constante de vivencias que la constituyen con sus particulares contenidos objetivos y modos diversos.

Agrega Virasoro que la experiencia moral se produce en la conciencia. Ello implica tener conciencia plena, que es donde se manifiestan diversas maneras de relación con los objetos en distintos ámbitos, como la religión, lo artístico, la economía, lo social, lo científico y lo político. Ello provoca una realidad en que la conciencia, que es una sola, actúa en formas que se enlazan y entrecruzan constantemente.

Sin embargo, la conciencia no es algo permanente y estable, porque conlleva una serie ininterrumpida de procesos, donde fluyen constantemente vivencias que aparecen y desaparecen renovándose continuamente, de tal manera que cada momento, aunque contiene todos los instantes precedentes, es cualitativamente distinto de su anterior, algo nuevo que no se ha dado nunca. Por ello, la conciencia se transforma y enriquece en un proceso sin término. Así, el constante flujo y transformación de la conciencia, con el complejo y permanente entrecruzamiento de sus vivencias constitutivas, es un acontecer temporal de una única conciencia que mantiene su unidad y su continuidad en sus variaciones cualitativas (Virasoro, 1963, p. 259).

A partir de lo señalado, surge una pregunta más precisa: ¿Qué es la conciencia moral? Santo Tomás de Aquino se refiere a la conciencia moral como: "El juicio práctico acerca de la bondad o la maldad del acto que vamos a realizar o hemos realizado". Por lo tanto, es aquel juicio que nos determina íntimamente a actuar bajo el aspecto del bien y del mal moral. Ella nos obliga o desobliga, nos aprueba, nos excusa o nos reprende de acuerdo con el principio fundamental de la ley natural. Es preciso hacer el bien y evitar el mal (Barp Fontana, 2008).

A su vez, Carlos Portillo señala que los actos morales están orientados hacia el exterior de cada persona, hacia la realidad en que vivimos, hacia el mundo, hacia los seres humanos con quienes interactuamos. Es también conciencia de libertad, porque podemos elegir sabiendo que nuestras acciones tienen consecuencias, porque no todas las posibilidades de elección son igualmente valiosas. Entonces, estar consciente significa darse cuenta de lo que ocurre alrededor, porque la conciencia es una forma de conocimiento o de percepción. En consecuencia, la conciencia moral es aquello "con lo que nos damos cuenta de lo que vale, de lo que merece la pena para la vida, de lo que

es bueno —o bien—, de lo que no merece la pena, de lo malo, de lo que hay que evitar" (Portillo Fernández, 2005, marzo).

Por otra parte, Virasoro también señala que "se podría llamar conciencia moral, a aquella manifestación o modalidad de la conciencia plena que se refiere a la conducta humana dentro de la polaridad bueno-malo" (1963, p. 260). Sin embargo, hay otros aspectos que van más allá de dichos términos extremos, que dan mayor sentido a la conciencia moral, y que se refieren a *acciones humanas,* las cuales pueden ser nobles, innobles, altruistas, egoístas, justas e injustas. Esas acciones son juicios éticos que señalan cualidades morales que de uno u otro modo se contraponen en los extremos de lo bueno o lo malo. Por último, este mismo autor expresa que es importante tener en cuenta que la conciencia moral es siempre un saber, que implica estimaciones y juicios con caracteres propios, donde se involucran indisolublemente unidos la intuición, el juicio, los sentimientos y la acción movida por la intencionalidad. Es claro, entonces, que toda actividad humana tiene un fin, en que la acción y la libre elección pueden o no tender a algún bien, donde la diferencia de juicio radica en los fines buscados.

En este marco, y acudiendo a Kant, ya desde el siglo XVIII se asume que el ser humano es un ente dotado de razón, que, al determinar su acción, se sitúa en el ámbito de la razón práctica. Por ello, la conciencia moral manda de modo absoluto y ordena de modo incondicionado, siendo ésta la conciencia del bien y del mal, lo justo y lo injusto, lo que debemos hacer y lo que no debemos hacer. De este modo, la conciencia moral es una función de la persona humana, porque en la naturaleza los hechos están condicionados por las leyes de la causalidad. Pero en las personas con conciencia moral rige el imperativo categórico, con el que no existen circunstancias particulares en las que una ley vale o no, porque dejaría de ser una exigencia moral (Yubero, 2011, 3 de junio; Caldeiro, 2018, 6 de junio).

Sin embargo, la conciencia moral no está separada de la buena voluntad, porque no es posible pensar en algo considerado como bueno sin restricción. Frente a ello, Kant señala que la buena voluntad no puede manifestarse por sí sola, porque el ser humano no es solamente racional, sino que también es sensible y tiene inclinaciones que lo influyen (amor, odio, simpatía, orgullo, avaricia). Ello provoca tensiones con la buena voluntad, conflicto desde donde surge el deber, desde el que se generan actos por inclinación o, como se dice, por puro deber, como sería actuar conforme a los derechos humanos. Asimismo, puede ocurrir que la voluntad no sea buena cuando las inclinaciones y los talentos se utilizan de manera dañina.

¿CÓMO SE VINCULA LA CONCIENCIA MORAL DEL ESTADO A LA MIGRACIÓN?

Siendo la migración un fenómeno complejo, abordarlo desde la perspectiva correcta podría facilitar la mitigación de los problemas que derivan de él. Thayer (2016) ha llamado la atención respecto de los efectos de la migración, la selectividad y el malestar que producen en los Estados. Esa es una arista del problema, en la que irremediablemente caemos en la tentación de malentender los derechos de las personas. En la vereda del frente, sin embargo, está el país emisor de migrantes: desde el país de origen se observa que los Estados parecen carecer de conciencia moral. Cuando la migración se desata de manera incontrolable, ello es consecuencia de Estados que no cumplen su trabajo que debería propender por el bien común de la sociedad a la que sirve, que, de no hacerlo, sustrae el propio Estado. Ello genera una reacción natural en las personas que abandonan su lugar de origen en primer lugar para sobrevivir, y luego para satisfacer sus necesidades de desarrollo humano, quienes de ese modo quedan a merced de un destino incierto, a menos que en el país que los acoge existan redes de apoyo que ayuden a su inserción.

Si miramos el fenómeno desde la perspectiva del país receptor o de acogida, nos ubicamos en un ámbito en el que los migrantes, la sociedad y el Estado se interrelacionan dentro de la institucionalidad vigente, la que normalmente regula los aspectos administrativos, sin resolver los problemas de fondo. En este sentido, el Estado tiene responsabilidades con los miembros de la sociedad nacional y con los migrantes que debiesen integrarse a ella, buscando compatibilizar los intereses y las necesidades de ambos grupos sociales. Así, el modelo migratorio que el Estado aplique parece relevante desde la teoría. Sin embargo, la realidad hace surgir diversas variables que provienen de intereses políticos y económicos, que se vinculan a las élites.

Dicho lo anterior, optar por un determinado modelo migratorio es una solución jurídico-política a los desafíos que representa este fenómeno, y también refleja la voluntad política del gobierno del país receptor, que se sustenta en la ideología que determina el tipo de relación que el Estado desea establecer o condicionar entre los migrantes, la sociedad y las instituciones del país receptor. En este marco, y considerando que el Estado tiene responsabilidad con los ciudadanos y con los migrantes, se hace necesario equilibrar los intereses y las necesidades del Estado, de la sociedad y de las personas. Es aquí donde la conciencia moral adquiere relevancia, porque las decisiones de política pública debiesen ser adoptadas desde visiones de bien común.

Sin duda, este asunto no es fácil de enfrentar y resolver, cada país se desenvuelve en una realidad particular, en la cual los valores

reconocidos como válidos por la sociedad priman y condicionan las decisiones estatales. Ello también dificulta la cooperación interestatal, que debe tender a adoptar acciones regionales que mitiguen las consecuencias de las migraciones masivas o los desastres humanitarios. En gran medida, lo que ocurre es que los Estados enfrentan solos el fenómeno, sujetos o dependientes de la realidad contextual interna de cada país.

Sin embargo, el problema parece más simple cuando el fenómeno se desarrolla dentro de parámetros manejables, lo que normalmente ocurre en situaciones normales. A mi juicio, es, en ese momento, cuando no hay apremios o urgencias, que el Estado debe reflexionar en conciencia para comprender los alcances del fenómeno migratorio, a fin de diseñar e implementar políticas públicas equilibradas, orientadas a resolver los problemas de fondo que genera la migración. Para ello es esencial que el Estado tenga clara comprensión de los valores en que la sociedad se sustenta, porque cualquier política migratoria necesariamente debe sostenerse en ellos. En este contexto, ello implica un primer acto consciente del Estado, que le obligará a aplicar la experiencia moral en su relación con la sociedad y los migrantes.

Por otra parte, desde los valores que el Estado debe proteger, es necesario aproximarse a resolver los problemas de fondo, referidos a establecer qué se espera de los migrantes, porque la migración es potencialmente beneficiosa en la medida que tenga un propósito definido, dado que el aporte de los migrantes puede ser concordante con las necesidades del país. En definitiva, las políticas migratorias debiesen establecer las condiciones de elegibilidad de grupos de poblaciones, identificando la cantidad y composición de los candidatos a ingresar, transitar y/o salir del territorio.

Aun así, hay factores difíciles de abordar, pero que el Estado requiere resolver junto con la sociedad. Reducir los efectos de los sesgos ideológicos en las políticas públicas que se adopten es un aspecto que requiere conciencia clara. Lo mismo ocurre con la no discriminación al migrante y con su real integración, y la de sus descendientes, a la sociedad. En estos aspectos, la percepción de la ciudadanía frente a los efectos de la migración es particularmente importante, porque finalmente son los habitantes del país receptor los que discriminan o no, y quienes juegan el papel principal en la integración de los migrantes a la sociedad, porque de ellos depende finalmente el éxito o el fracaso de las políticas públicas migratorias.

En dicho sentido, el Estado de Chile parece haber comprendido que el significativo aumento de la migración y los problemas que genera exigen modernizar la normativa legal que regula la migración, porque no ha sido modificada desde 1975. El actual Gobierno del país,

que asumió el poder el 11 de marzo del 2018, propuso en abril medidas administrativas e indicaciones para el proyecto del 2017, tendientes a regularizar la situación de los migrantes ilegales, como también a fortalecer la institucionalidad y reglamentar el ingreso de migrantes, con medidas especiales para haitianos y venezolanos, considerando los problemas humanitarios que afectan sus países.

Ello está dando cuenta de un cambio importante de la política migratoria chilena, en la cual necesariamente la percepción de la población respecto de los migrantes adquiere una importancia que merece ser tomada en cuenta. Allí se incluyen sus tendencias políticas y los valores que sustentan su visión de vida, porque influirían en la actitud que asuman frente al extranjero que llega al país, lo cual condiciona la situación para el éxito o el fracaso de las políticas aplicadas en relación con el fenómeno migrante. ¿Qué pasa en otros países? ¿Los países latinoamericanos se están planteando este dilema? ¿Cuánta conciencia moral existe entre los países emisores de migrantes y los receptores en la región? ¿En qué medida los organismos multilaterales que, desde el 2003, tienen perfecta conciencia respecto del impacto de la migración intrarregional acogieron esta problemática? ¿Cuánto afecta el antagonismo ideológico entre Estados al fenómeno migratorio? Estas preguntas son obligadas si queremos dar un salto cualitativo en el análisis del fenómeno migratorio. Ello, porque reducir la problemática a si se cumple o no con los lineamientos de Naciones Unidas, si la migración es o no un derecho humano, elude el tema de fondo: Por cuánto tiempo los países latinoamericanos estamos fabricando pobreza, violencia y menoscabo de la calidad democrática, situaciones que obligan finalmente a cuantos pueden a marcharse de sus propios países. Sin duda, la migración es un fenómeno global, histórico y normal entre países y territorios. Normalizar el deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos y obligarlos a marcharse a partir de llevar vidas insufribles en los países de origen no es responsabilidad de los países receptores.

En términos generales, los estudios realizados en Chile indican que, en general, la sociedad chilena tendría una opinión favorable frente a la promulgación de una política de migración que tenga en cuenta el multiculturalismo, que mantenga la cohesión social, que otorgue a los migrantes el debido acceso a servicios y los reconozca como sujetos de derecho. Sin embargo, el problema para que esta ley se materialice recaería en que los responsables de generar las políticas migratorias no tendrían claridad del papel de los migrantes en la sociedad chilena. Y claro, la avalancha de población extranjera no estaba en el libreto de nadie dentro del Estado.

Pese a ello, se perciben avances en la dirección correcta. La percepción general es que los migrantes en la actualidad pueden aportar positivamente a la sociedad chilena, como lo han hecho, en el pasado, alemanes, croatas, italianos, españoles, árabes y peruanos, entre otros, en diferentes ámbitos. La conciencia respecto al migrante se ha despertado. Lo que falta es más un cambio que apunte a su integración real a la sociedad; y ello requiere tiempo, buena voluntad y aún más conciencia moral y social de la nación chilena.

CAPÍTULO 9
DEL DESBORDE AL CONTROL: EL ESTADO Y LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA MIGRATORIA EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA

Loreto Correa Vera[1]

EL CONTEXTO: LOS PUNTOS CALIENTES DE LA MIGRACIÓN EN EL MUNDO

Desde el Mediterráneo hasta las costas de Malasia, sin olvidar a quienes intentan llegar a Estados Unidos vía México, los viajes llenos de peligro y dolor de los migrantes parecen estar generando cada vez más titulares. El fenómeno migratorio era algo común en otros continentes, pero no lo era con nuestra propia gente entre los países de la región. La excepción eran los países grandes, que por grandes recibían migrantes de todo sitio. México, Brasil y Argentina eran los predilectos. Pero, ¿Chile? Para nada.

Sabemos que las historias de los migrantes son historias de muerte, violencia y abusos a manos de los traficantes que, a menudo, también cobran pequeñas fortunas al inicio de cada viaje.

Los migrantes están en muchas partes del mundo: están intentando dejar atrás viejos conflictos o nuevas guerras, o bien huyen de la persecución, la pobreza, el hambre. Y las cifras de los movimientos dentro de algunos países, que a menudo presagian mayor tráfico sobre

1 Agradecemos los aportes de Paula Collío, administradora pública de la Universidad de Chile en la elaboración del estudio.

las fronteras, son impresionantes: ya son más de 7,6 millones los desplazados internos en Siria y medio millón en Yemen. En América Latina las cifras no son alentadoras, y lo complejo es que, por primera vez en la historia del continente, los migrantes son un problema a tener en cuenta en todos los países. En unos, porque las personas se van, en otros porque llegan más de lo que los contextos urbanos pueden absorber, en otros porque las fronteras se ven atestadas de gente que va y viene, en todos, porque los funcionarios públicos no estaban preparados para ello. Los migrantes no son un problema de seguridad ni una amenaza; la amenaza se cierne sobre sus propias cabezas porque las condiciones en las que dejan sus países y a las que llegan son, con frecuencia, peores de lo que esperaban.

Hoy el mapa mundial de las migraciones refleja una compleja telaraña de movimientos. El que aquí presentamos muestra las mayores tendencias recientes. Para el 2013, se registraron doscientos treinta y dos millones de "migrantes internacionales", como define Naciones Unidas a la gente que ha vivido por más de un año fuera de su país de origen. No se trata de idas y venidas, sino de dejar sus casas, sus conocidos e irse del todo. Esta cifra incluye refugiados, solicitantes de asilo y migrantes económicos: a cualquiera que haya cruzado una frontera, legal o ilegalmente, para escapar de un desastre o de la persecución, o simplemente en busca de una vida mejor.

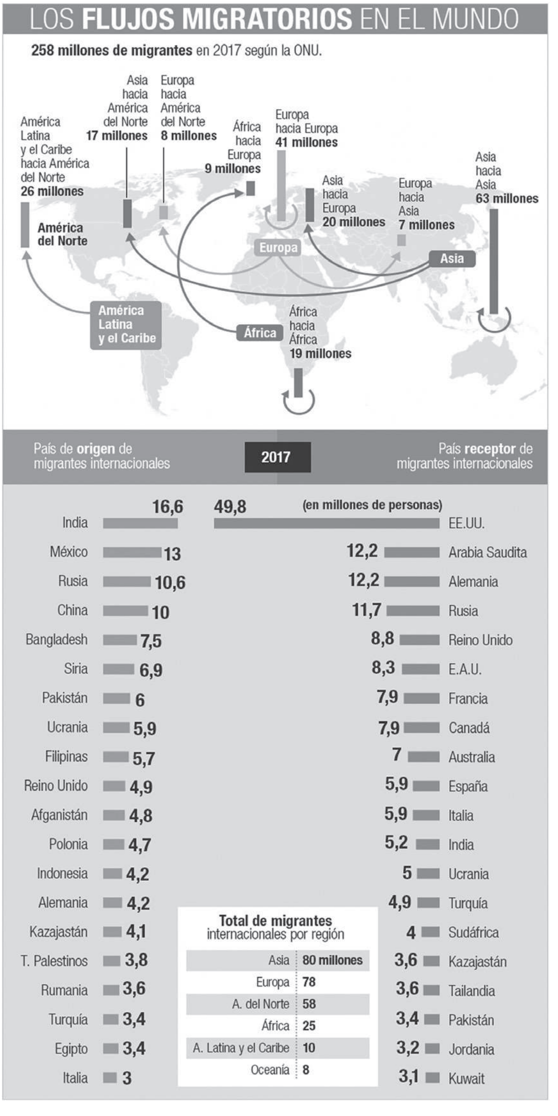
Pero las cosas no se dan de igual modo en todo sitio. Cerca de la mitad de todos los migrantes internacionales vive en solamente diez países, pero el mayor número de ellos (cuarenta y seis millones) reside en Estados Unidos. Esto no es al azar, sino una tendencia creciente y que sin duda merece reparos de todo tipo. Y si sacamos la cuenta dentro de nuestras familias y amigos, tendremos un número de tres o cuatro personas que conocemos bien y que se fueron hacia este país porque ofrecía mejores oportunidades. Y ese es la esencia de un migrante: la búsqueda de otras alternativas de vida, no un viaje turístico, sino la vida misma que es preferible trasladarla de sitio.

Para el 2013, Estados Unidos albergaba a trece millones de personas nacidas en México, pero los grupos de mayor crecimiento provenían de China (2,2 millones) e India (2,1 millones). El segundo lugar como país receptor de migrantes es Rusia, como resultado de los fuertes lazos de Moscú con los antiguos Estados de la Unión Soviética, en particular Ucrania y Kazajistán.

En Europa, Alemania y Francia albergan a algunas de las mayores poblaciones de migrantes: de Turquía y Argelia, respectivamente, mientras que numerosos trabajadores migrantes de Asia todavía viven y trabajan en Arabia Saudita y otras naciones del Golfo Pérsico. En los

Emiratos Árabes Unidos, los migrantes internacionales representan un impresionante 84% de la población.

Figura 9.1. Los flujos migratorios en el mundo



Fuente: Emol, 11 de diciembre de 2018.

LA MORTAL RUTA DEL MEDITERRÁNEO

Son las escenas del Mediterráneo las que han copado los titulares durante los últimos dos años; en ello la actual situación en Libia y Siria tiene mucho que ver. Antes de la caída de Muamar el Gadafi, el número de aquellos que intentaban el peligroso cruce estaba reduciéndose, pues el país africano —rico en petróleo— ofrecía oportunidades de empleo a muchos migrantes y, en acuerdo con la Unión Europea, Gadafi también limitaba sus movimientos en esa dirección. Desde su violenta expulsión del poder en 2011, Libia está sumida en el caos. Y el número de los migrantes que intentan cruzar el Mediterráneo no ha hecho sino crecer.

En el 2014 más de ciento setenta mil llegaron a Italia, el mayor flujo hacia un país miembro de la Unión Europea. Hoy se les ha prohibido el ingreso, con los costos en vidas humanas que vemos a diario. Y, sin duda, lo que vamos a mostrar sobre Chile es un punto en medio de todo lo que ocurre alrededor. Es en Europa donde la telaraña se hace más compleja, y algunas de las rutas representan verdaderas odiseas, en el más literal sentido de la palabra. Los migrantes del África subsahariana y occidental tienen que cruzar dos peligrosos mares —uno de arena y otro de agua— antes de poder llegar al continente europeo. Completar estas jornadas puede ser asunto de meses o de años, durante los cuales hay que atravesar varios países, a menudo con la ayuda de traficantes inescrupulosos.

Entre los principales grupos que han pasado por Libia se destacan los miles de jóvenes eritreos que escapan de un servicio militar de años, así como vastos números de somalíes y nigerianos. En el Mediterráneo oriental grandes cantidades de sirios cruzan de Turquía a Grecia, al lado de numerosos ciudadanos afganos o de origen iraquí.

Y si las cosas son tremendas en África, la guerra civil en Siria ha expulsado de sus hogares a cerca de la mitad de la población. Más de cuatro millones de sirios ahora viven como refugiados en los países vecinos y el número de desplazados internos es todavía mayor. Actualmente Siria es el principal país de origen de los solicitantes de asilo en el mundo desarrollado. Su éxodo es la principal razón para que el actual número de víctimas de desplazamiento forzado en el mundo sea el más alto desde la Segunda Guerra Mundial.

También ayuda a explicar por qué, cuando de albergar a refugiados se trata, la carga les corresponde cada vez a otros países en desarrollo: 86% ahora y 70% una década atrás.

Las escenas del sufrimiento padecido por los refugiados que cruzan el mar de Andamán han ayudado a llamar la atención sobre otra trágica historia de tráfico de personas. Ahí también abundan migrantes abandonados a su suerte, abusados por los traficantes en los que se

ven obligados a confiar. Su número es menor a los que intentan cruzar el Mediterráneo, pero el problema es similar.

Si llegamos a América, la frontera entre México y Texas continúa siendo el corredor migratorio más importante del mundo. Y aunque los migrantes de origen mexicano siguen encabezando la lista de capturados por las autoridades fronterizas estadounidenses, el año pasado fueron superados por primera vez en la historia por el total combinado de los migrantes de origen centroamericano, quienes sin duda están en una condición crítica en sus países de origen: Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Como sea, el porcentaje de migrantes internacionales se ha mantenido constante en los últimos años: alrededor del 3% de la población mundial, pero irá en aumento por el cambio climático y los desastres naturales en los bordes costeros de Asia. Pero en la medida que la población mundial crece, también crece el número absoluto de aquellos que por una razón u otra se ven obligados a vivir lejos de su propio país. Por tanto, es como siempre lo ha sido a lo largo de la historia, un fenómeno que se agudiza o se estabiliza, pero nunca desaparece. Sobre todo, si pensamos que existe una segunda categoría migratoria, de la que no voy a hablar: los migrantes internos, cuya cifra se sitúa conservadoramente en torno a 10% de la población mundial.

La migración mexicana se ha reducido gracias a la mejor situación económica de México, pero el empeoramiento de la situación de seguridad ha empujado a un número cada vez mayor de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños a emprender el viaje al norte a lo largo de rutas bien establecidas. Y ésta es una migración en escala que no debiera darse, como tampoco las de más al sur. Aquí no hay guerras entre Estados y las convenciones latinoamericanas se empeñan en decir que el continente es una zona de paz. La mayor mentira del mundo. Un eufemismo para todos aquellos que quieren borrar las fuerzas armadas como lo hicieran hace más de tres décadas en Panamá o bien disminuir el gasto en seguridad y defensa en países que tienen tantos problemas en sus fronteras, y de paz, poco.

VEAMOS QUÉ PASA EN CHILE

Hace apenas dos años, los cálculos oficiales en Chile señalaban que el país tenía cuatrocientos cuarenta y un mil migrantes registrados. Chile no era una opción cercana. Llegar a la capital era supremamente lejano a menos que se hiciera en avión, y las condiciones de vida son caras comparativamente con el resto de América del Sur (SJM, Servicio Jesuita a Migrantes, 2018).

¿Qué pasó entonces para que la última cifra que proporcionara el Estado de Chile en noviembre del 2019 señalara que en el país habita

más de millón y medio de migrantes? Esto significaría una triplicación en cuatro años. Lo cierto es que, lamentablemente, puede que así sea. Y decimos lamentablemente, porque ningún país está preparado para enfocar la recepción de migrantes en estas dimensiones bajo el concepto de una migración de derechos, y menos Chile, que toda la vida tuvo entre 1,8 y 2,3% de población migrante. Y la respuesta folklórica a esto es que "nos pillaron empelotas".

El problema es serio y merece ser discutido en un foro como este de CLACSO, porque en el fenómeno concurren la crema y nata de un variado número de variables sobre los cuales merece la pena no solo detenerse, sino hacer una crítica regional.

LAS CIFRAS DE LA MIGRACIÓN EN CHILE, 2017-2018

El censo nacional del 2017 sobre población migrante en Chile destaca tres elementos, que cabe ponerlos en contexto para comprenderlos mejor.

En primer lugar, se señala que el porcentaje de inmigrantes (personas residentes en Chile nacidas en otro país) ha crecido de 0,81%, en el año 1992, a 4,3% en el 2017; en segundo lugar, dos tercios de la población inmigrante ha llegado al país entre los años 2010 y 2017; y tercero, el 51% proviene de tres países de América Latina: Perú (25%), Colombia (14%) y Venezuela (11%); en sexto lugar está Haití con un 8,4%[2].

El flujo migratorio se ha incrementado significativamente y lo ha hecho de manera explosiva. También ha cambiado en su composición, pues si bien la peruana corresponde a una migración de larga data, la colombiana y la venezolana representan una novedad, y qué decir de la haitiana, que si bien es mucho más nueva y sin trayectoria histórica, se hace notar. El paisaje social ha ido variando, se ha hecho más diverso y multicultural, y todo en un corto periodo.

Las cifras recientes identifican un problema real: la explosiva llegada de personas en poco tiempo, que dejó al Estado literalmente pasmado en el gobierno de Michelle Bachelet y en una comprometedora situación inicial al de Sebastián Piñera tras pisar por segunda vez La Moneda. Entre 2014 y 2017, Chile ha visto aumentar en 232% el número de inmigrantes que viven en el país, pasando de 416.082 a 966.363 en 2018, y a 1, 5 millones a fines del 2019, lo que supone el mayor incremento inmigratorio en América.

---

2 Datos de Juan Fernández, investigador del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – Rimisp y coordinador del "Estudio sobre autonomías física y económica de las mujeres migrantes en las regiones Metropolitana, de Tarapacá y Antofagasta".

El Servicio de Extranjería de Chile calcula que, en los seis primeros meses del Gobierno de Sebastián Piñera, se superó el millón de inmigrantes, y de estos, cerca de trescientos mil se encontraban en el país de modo irregular. Esto sitúa la tasa de inmigración en 5,5% del total de la población, una de las mayores de Latinoamérica. Dicho de otro modo, tal parece ser que los migrantes se duplicaron en dos años, no en mayor tiempo. Y quizás, es la hipótesis que planteamos, la irregularidad en la que vivía esta población migrante hizo invisibles los números, pero no evidencia en barrios y zonas completas de la capital chilena, y regionales de la segunda y tercera regiones del país.

Era cierto que el país necesitaba población llegada de fuera para poder crecer económicamente, debido a su baja tasa de natalidad y al envejecimiento de la sociedad chilena; es cierto también que el bajo desempleo permite la acogida parcial de mano de obra extranjera calificada, con mayores opciones, no calificada con menores posibilidades, pero de ahí a lo ocurrido, el tema es complejo por varias razones: Chile no tiene solucionados los temas claves para un migrante: vivienda, salud y pensiones. Desde una perspectiva de la educación, sí hay cómo acoger a los migrantes escolarizados, pero hay problemas de inclusión y de manejo de conflictos escolares[3]. En su capital Santiago, la fragmentación social propia de la sociedad chilena se ha trasladado a la población migrante. Y esto efectivamente es crítico en lo que a vivienda se refiere. De acuerdo con las definiciones del Ministerio de Desarrollo Social, se considera hacinamiento medio o alto de 2,5 a 4,9 personas por dormitorio de la vivienda, mientras que hacinamiento crítico considera a cinco o más personas por habitación de la vivienda. Este es el caso de los haitianos y los peruanos

---

3 Tanto el Ministerio de Educación como de Salud establecieron normas propias que regulaban el acceso de la población extranjera a sus servicios. En materia de educación, desde 2005, siendo Sergio Bitar ministro de Educación, se dictó el ordinario n.° 07/1008 (1531) que "instruye sobre el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos inmigrantes en los establecimientos que cuentan con reconocimiento oficial". Esta normativa da un paso más allá al establecer que los inmigrantes podrán ser matriculados en forma independiente a la condición migratoria de los padres, dado que el Ministerio de Educación se hace cargo de "orientar a las autoridades educacionales del país en relación con el derecho a ingresar, permanecer y progresar en el sistema escolar nacional de todos los niños y jóvenes inmigrantes que cumplan con los requisitos que se señalarán, no pudiendo ser causal para no hacerlo el hecho de provenir de otro país o no tener los padres regularizada su residencia en el país". Por otro lado, la normativa citada indica claramente que los inmigrantes podrán no sólo ingresar, sino también permanecer y progresar en el sistema escolar nacional, con lo cual se da un paso relevante para promover el acceso a los programas que hacen parte de nuestro sistema educativo: subvención escolar, alimentación, textos escolares, etcétera.

en dos comunas de la capital: Recoleta y Estación Central. Hoy es corriente saber de accidentes de viviendas que los afectan, particularmente incendios.

En relación con la salud, el Ordinario A14 n.° 3229 de junio de 2008, señala que se garantiza atención para los menores de dieciocho años, al margen de su condición migratoria, para las mujeres embarazadas e incluso para "los extranjeros que se encuentran en Chile sin haber regularizado su situación migratoria", quienes tendrán derecho a la atención de urgencia. El resto de las atenciones está sujeto a políticas de disponibilidad de los servicios, y, en el caso de no estar regularizados, los ingresos al país deben ser pagados. La situación en la atención primaria ya es deficiente y de largas listas de espera en los centros. En ese contexto, los migrantes regularizados podrán optar, en caso contrario, difícilmente.

El de vivienda es uno de los sectores más críticos que enfrenta la población inmigrante. Son muy pocas las familias extranjeras, en comparación con las chilenas, que acceden a vivienda propia, mientras que son muchas las que están en condiciones de hacinamiento medio y crítico. En ese sentido, la normativa juega un rol clave en la posibilidad de postular a un subsidio a la vivienda. En 2011, mediante Decreto Supremo n.° 1 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se establecía como requisito para postular a un subsidio que "si el postulante es de nacionalidad extranjera, deberá presentar cédula de identidad para extranjeros y entregar fotocopia de ella y del certificado de permanencia definitiva en que conste una antigüedad mínima de cinco años desde su otorgamiento hasta el momento de la postulación, conforme a las normas que regulan la residencia legal de los extranjeros en el país".

Esta normativa suponía un proceso de espera prolongado, toda vez que para acceder a la residencia definitiva debía pasar un largo periodo, a lo cual se sumaban los cinco años exigidos por este decreto. En definitiva, una persona podía esperar hasta diez años antes de tener el derecho a postular a un subsidio. Se trata de una normativa que no aporta a resolver los problemas de vivienda que afectan a las familias inmigrantes, por lo cual la precarización en ese ámbito ha sido una constante en quienes presentan mayores condiciones de vulnerabilidad. Durante el gobierno de Michelle Bachelet se dispuso que los migrantes con residencia definitiva pudieran optar a postular a una vivienda definitiva. Esto mermó el plazo de diez a cinco años. Pero las viviendas, si son escasas para los chilenos, lo son aún más para un migrante que tiene contratos esporádicos o irregulares, o por montos de salario algo más bajos que la población local. Un convenio firmado

con las comunas de Santiago, Independencia, Recoleta y Quilicura, dispuso la asignación de subsidios especiales para la población migrante, aun la más joven de diecinueve a treinta años. Esto es un avance, pero aún insuficiente, porque lo que no se considera en muchos casos es que la dificultad para la población nacional es tanto mayor que la de un migrante en el acceso a la vivienda en muchas localidades del país; y es que estas son las comunas donde lo migratorio es un tema prioritario, no sólo por el volumen, sino por las necesidades que trae el migrante latinoamericano a Chile.

El país se había dormido en los laureles y la legislación vigente, Decreto Ley 1094 del año 1975, no se ajustaba a las condiciones materiales de una migración enfocada en derechos como la que se plantea en la actualidad y a la cual el país se suscribe casi transversalmente, si es que se da de manera ordenada, regulada y sostenible.

En lo clave: la legislación es inadecuada porque señala, en el artículo 76, que "los servicios y organismos del Estado o Municipales deberán exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de la competencia de esos servicios, que previamente comprueben su residencia legal en el país". Esto deja fuera de la acción del Estado a la población irregular, toda vez que, para la tramitación de cualquier servicio, se requiere estar en posesión de un RUT (número de identificación personal) nacional válido. Sin este documento, la condición de estadía de cualquier persona es inviable en el mediano y largo plazo.

El primer proyecto de ley en el período democrático se presentó en el primer gobierno de Piñera. Hoy hay un segundo, no exento de críticas. Sin embargo, en las bases de la gestión de ese segundo mandato hay nuevos elementos. El primero es el número de migrantes, ingresados de forma irregular o regular. Un segundo punto es la necesidad de tener políticas públicas sostenibles en la materia. Tercero, la convicción de que no es posible aceptar a todos, sin que eso represente poner en riesgo a la propia sociedad chilena en materia de empleabilidad. Por ello, la presidencia ha dicho que bienvenidos los que transparenten sus motivaciones al venir a Chile, pero con hojas de vida impecables en sus países. Lo contrario sería poner en riesgo al país que regenta.

Esta posición hace visibles aspectos que no siempre son bien leídos por cierto sector de la opinión pública, que, reiteradamente, ha acusado un tinte discriminatorio. Sin embargo, es el propio presidente Piñera quien aclara la intención de fondo: "queremos que ingresen a Chile las personas que vienen a integrarse a la sociedad, pero no queremos que ingresen y vamos a hacer todo lo posible para evitarlo, aquellos que vienen a hacernos daño". En ese contexto, no es de extrañar que Chile haya tomado la decisión de restarse del Pacto Mundial

Segura, Ordenada y Regular[4] impulsado por Naciones Unidas y menos aún que los argumentos en contra de esa firma guarden relación con los siguientes aspectos:

> "Queremos ser claros con esto", enfatizó el canciller Ampuero al inicio de la administración, dando cuenta de que "hay una contradicción con nuestra política migratoria ordenada, regular y responsable, fundamentalmente porque no establece con total claridad la distinción entre un migrante regular que llegue a nuestro país, se instala respetando las leyes que hemos dado, y uno irregular que entra sin respetar las normas, probablemente por pasos no habilitados". El Canciller indicó que el pacto "flexibiliza" la posibilidad de un migrante a cambiar de estatus, "llega como turista y puede cambiar a buscar una visa de trabajo [...] lo cual no nos convence como país"; y que "si bien no es un acuerdo vinculante jurídicamente, Chile no va a adherir a nada que pueda ser usado en su contra en cortes internacionales y que atente contra la soberanía del Estado de Chile".

En tanto se espera la aprobación de una nueva ley migratoria, ya en trámite, el Estado ha dado curso a la regularización de migrantes en los primeros meses de su segundo mandato. Se trata de un proceso que tomó cuatro meses entre abril y agosto de 2019. Básicamente se les pidió a los migrantes, mediante una campaña de concientización por prensa y televisión promovida desde el Ministerio de Interior y Extranjería, que se acercaran a regularizar su situación con el fin de poder registrarlos y darles un RUT con el cual hacer trámites. Esto no era un permiso de estadía o un visado de residencia, pero era lo clave y básico para empezar en muchos casos a tramitarlos. Hoy quien no se regularizó está sujeto a sanciones que pueden llegar hasta la expulsión.

Un segundo tema ha sido la fijación de la imposibilidad de cambiar el visado de turista por otro de trabajo estando en Chile (habría que salir del país para solicitar ese cambio): al respecto, solía ocurrir con los haitianos, pero, en general, con todos los que ingresaban, que se acogían a la visa de ingreso de noventa días y luego de expirado el plazo, bastaba con acudir a extranjería y solicitar el cambio de visado. Con ello, miles de personas entraban día a día sabiendo que venían a

---

4 El texto del Pacto Mundial cuenta con veintitrés prioridades, y algunas metas. No se trata de un documento vinculante y señala *respetar la soberanía de cada país para gestionar las políticas migratorias*. Se han negado a firmar este acuerdo Estados Unidos, Austria, Hungría, Polonia, Estonia, Bulgaria, República Checa, Israel, Australia, República Dominicana y Chile.

buscar trabajo. Si eventualmente se les pasaba el plazo, se aplicaba una multa. Sobre los noventa días, pagaban una multa que podía ir desde los 39.168 pesos (de uno a cien días) a los 197.621 pesos (más de trescientos setenta y cinco días) en una consideración de sueldos escalonados. Así, los que ganaban menos, menor multa pagaban, con lo cual era, como decimos popularmente en Chile, llegar y quedarse hasta encontrar trabajo. Con el contrato, la situación cambiaba considerablemente y se podía permanecer en el país hasta recibir la visa de trabajo sin mayor complejidad. Estas medidas, que datan de 2015, fueron las que alentaron, a nuestro entender, la llegada de miles de migrantes en dos años.

Tabla 9.1
Valor de visas sujetas a contrato

País	Visa temporaria	Visa sujeta a contrato	Visa de estudiantes
Argentina	100	270	270
Bolivia	283	283	0
Brasil	100	100	40
Colombia	180	295	65
Ecuador	180	230	130
Paraguay	312	300	300
Uruguay	65	65	65
Venezuela	60	60	60
Perú	80	80	80
República Dominicana	90	90	80
Cuba	50	155	65
Haití	25	25	15
Nicaragua	267	142	121
Panamá	50	50	50

Fuente: elaboración propia con base en Resolución Exenta 45778. Subsecretaría del Interior. Ministerio del Interior. Gobierno de Chile, 27 de marzo de 2015.

Las cifras enunciadas dejan abiertas ciertas consideraciones de política exterior en Chile. Como es sabido, las relaciones con Argentina pasan por una de sus mejores etapas en la historia. Lo propio, tras el último fallo ante la Corte Internacional de Justicia respecto del límite marítimo con Perú en 2014. Sin embargo, las relaciones con Bolivia están en una fase congelamiento absoluto desde el término del

diferendo por el acceso marítimo establecido el 1° de octubre de 2018, que le dio la razón completa a Chile. Este país ya está obligado a proporcionar el libre tránsito de personas y mercaderías a Bolivia por el Tratado de Paz y Amistad de 1904 (Correa Vera, 2018). Pero otro tema ha sido el de la concesión de visas, cuyos valores son directamente proporcionales al deseo de determinadas nacionalidades de obtener una visa laboral. En consecuencia, y frente a la deficiencia real con Bolivia, otra cosa es que, sumado a las obligaciones ya existentes, el Estado de Chile decida plantear elementos de política exterior que puedan ser interpretados por terceros países como una oportunidad, promoviendo implícitamente nuevos ingresos vía una laxitud en sus políticas públicas. En ese contexto, Chile no ha hecho excepciones con la población proveniente de Bolivia, pero sí optó por restarse del Pacto Migratorio Mundial.

Hay que destacar que las opiniones al respecto han permeado las redes sociales y la prensa exponiendo las contradicciones y reparos a la postura de restarse del Pacto Mundial.

Desde la visión crítica, el SJM se ha opuesto a la política presentada por el gobierno de Sebastián Piñera de manera sistemática. Obsérvense los argumentos de esta importante ONG:

> Servicio Jesuita a Migrantes critica decisión de restarse del pacto mundial de la ONU: “Los derechos no pueden depender del tamaño de la billetera”
> “El director nacional del Servicio Jesuita a Migrantes, José Tomás Vicuña SJ se refirió a la decisión del Ejecutivo de restarse del Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular; y no asistir al encuentro que se desarrollara este 10 y 11 de diciembre en Marracheck (Marruecos) [sic].
> “Afirmar que migrar es un derecho humano, no implica que puede entrar y salir cualquiera del país. Eso es caricaturizar la situación”, escribió el religioso en Twitter como respuesta a las declaraciones del subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla y añadió que “eso sí, los derechos no pueden depender del tamaño de la billetera”.
> “Vicuña además enumeró en Twitter una serie de argumentos a favor del documento de veintitrés objetivos alcanzado durante la Asamblea General de la ONU, y cuyos puntos son cumplidos por la política migratoria de Chile. “El gobierno ha promovido una migración ‘ordenada, segura y regular lo mismo que propone el mismo título del Pacto Global por una Migración ordenada, segura y regular. Paradójico no querer firmarlo”, explicó.
> “Otro de los puntos argumentados por el director nacional del Servicio Jesuita a Migrantes en el hecho que este acuerdo no es vinculante y

> respeta la soberanía de cada nación para gestionar las políticas migratorias. "El pacto reconoce como principios rectores la cooperación internacional, el respeto a la soberanía de cada Estado, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo sostenible".
>
> "Por otro lado, Juan Pablo Ramaciotti, director de Incidencia del SJM, calificó como una "señal muy negativa, tanto a nivel [sic] internacional como nacional" que Chile se haya restado del pacto mundial de la ONU.
>
> "Consultado por *La Tercera,* señaló que este tipo de decisiones hacen pensar que 'Chile se está acercando a las políticas de estado de nacionalismo extremo', en lugar de abordar la migración un tema que debe abordarse de manera global y desde el multilateralismo. Agregando que además se debilita la imagen del 'como un país que respeta los derechos humanos'.
>
> "Ramaciotti, además, insistió en que el Pacto Mundial de la Migración permite la autonomía respecto a la regulación migratoria de cada país, ya que "respeta el principio de soberanía de los estados y establece el derecho a incorporar normativas".
>
> "Finalmente, agregó que lamenta que el país opte "por una política de puertas cerrados frente al desafío de la migración y no por la cooperación internacional y al multilateralismo que parece ser la mejor respuesta a un fenómeno que es global".
>
> "Chile no es único país que no se suscribe a esta iniciativa de carácter global, además Estados Unidos, Austria, Hungría, Polonia, Estonia, Bulgaria, Bélgica, República Checa, Israel, Australia, República Dominicana han afirmado que no serán parte de éste" (*La Tercera*, 2018; las cursivas son énfasis de la publicación).

Un tercer tema, pero que ha ido por una línea de conducta latinoamericana, y de solidaridad con los países de la región, ha sido el establecimiento de nuevos tipos de visados: la visa de responsabilidad democrática. Y es esta visa la que llama la atención porque se trata de dos países en concreto: Haití y Venezuela. Es la primera vez que Chile la implementa en un contexto que no es un asilo, pero se le parece. La acogida de venezolanos por medio de la postulación de una visa democrática y visado con fines humanitarios, pensado para los haitianos, constituye una excepcionalidad que refleja cómo Chile ha comprendido la migración de modo más amigable, pero, sobre todo, cómo quiere retribuir al país que recibió un gran número de chilenos hace cuatro décadas por el golpe de Estado de 1973. Estas y otras materias son las que el gobierno se encuentra esperando para que sea el Congreso el que dé la solución definitiva a los estatus migratorios y sus reglas. Entretanto, Piñera optó por la aprobación de un instructivo que viene a regular el ingreso y permite que los migrantes venezolanos

ingresen con un número de carné de identidad nacional que permite postular y ser beneficiados con políticas de cobertura social, a las que, en otro caso, no podrían optar.

Resulta de lo más complejo en el último tiempo la llegada de venezolanos. El *boom* inmigratorio de los últimos años venía ya desde hace una década. De 2007 a 2015, el número de venezolanos residentes en Chile aumentó 143%. Pero ha sido especialmente en 2017 cuando la llegada de inmigrantes se disparó. De 8.381 visados de entrada que, en 2015, Chile otorgó a venezolanos, se pasó a 22.921 en 2016, y a 73.386 en 2017. A mediados de 2019, también en Colombia, Perú, Argentina y Chile, los números se dispararon y van en alza constante dada la crisis humanitaria de Venezuela.

Las últimas informaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores indican que cuatrocientos cincuenta mil venezolanos estarían preparando su marcha a Chile, de acuerdo con los trámites que habrían comenzado en Venezuela, tales como la solicitud del certificado de antecedentes. A fines de junio de 2019, los venezolanos eran el principal contingente migratorio en Chile.

REFLEXIONES FINALES

La reforma migratoria del presidente Piñera ha sido concebida, y como él se refiriera desde el inicio del segundo mandato, para "ordenar la casa". Y de momento es sólo una reforma, porque el proyecto de ley está en el Congreso.

Es notable y contradictoria la retención del proyecto de migraciones enviado al parlamento, toda vez que es urgente su aprobación para que todos estemos más tranquilos y protegidos, puesto que, por primera vez, se trata de una ley que integra a todos los organismos concurrentes en el tema migratorio, y no refiere sólo a una ley de extranjería.

Chile no es un país con recursos ilimitados, tampoco ofrece un mercado laboral *ad infinitum,* pero sí es consciente de que es necesario adaptar la legislación nacional a los requerimientos sociales de una población creciente. Las angustias más grandes para llegar a un país tan normativo como Chile son que justamente las leyes definen la realidad. Los diagnósticos están, lo clave es avanzar.

Chile ha tomado conciencia de que no puede hacerse cargo de quienes no están regulares, y esa fue justamente la omisión del último gobierno de Michelle Bachelet: dejar entrar a todo el mundo sin claridad respecto a su condición final en el país. La crítica, que venía de años, abría la posibilidad de pago de multas escuálidas principalmente a los peruanos que entraban con visado de turista y luego optaban por un cambio hacia la permanencia laboral. Pero el caso se tornó

crítico en relación con la población haitiana, que entró sin cortapisas durante los dos últimos años de la administración Bachelet.

Esto, en el caso de los venezolanos, no era viable y se vio como un primer asunto a resolver en la segunda administración Piñera. Así, pedirles a los propios venezolanos que esclarecieran su condición de ingreso al entrar al país no era una opción, sino un imperativo para transparentar los números oficiales de migrantes provenientes de ese país. De ahí la primera medida: la creación de un visado especial para venezolanos. La visa de responsabilidad democrática se puso en marcha ya en abril de 2018, y en ese año hubo 27.910 solicitudes, de las que sólo se aprobaron 3.244 hasta noviembre. Este mecanismo cuenta con respaldo de políticas sociales: 66% de los chilenos dice estar de acuerdo con la creación de esa visa especial. Chile guarda en la memoria que Venezuela acogió a una buena cantidad de los doscientos mil chilenos que abandonaron el país tras el golpe de 1973. Pero convengamos en que esta migración es una evidencia más de la escasa posibilidad de desarrollo que tienen la mayoría de los venezolanos en su patria y que, más que un problema de carácter político, se trata de una crisis humanitaria por razones políticas. En ese contexto, y siendo estrictos con el volumen de la diáspora, hablamos de solicitudes de refugio por razones humanitarias, ámbito que las Naciones Unidas no se ha decidido a transparentar para interpelar al régimen de Nicolás Maduro.

Dos paréntesis: el elevado nivel [sic] educativo de éstos al llegar a Chile y la profunda capacidad de adaptación que poseen frente a otros contingentes migratorios han permitido una aceptación social mayor en Chile que frente a otros grupos migratorios. En Chile están ingenieros, chefs, técnicos de salud, informáticos, sin duda la mayor fuga de cerebros que el país recuerde y, también, el mayor desastre humanitario en cuanto a migración en la historia latinoamericana.

Respecto de la migración afrodescendiente, los haitianos y los cubanos. Cuando en los últimos años Brasil comenzó a poner dificultades en el otorgamiento de visados, los haitianos, que no tenían preferencia de idioma debido a que en cualquier caso hablan francés, optaron por dirigirse a Chile. Por su parte, a medida que países como Colombia y Costa Rica retuvieron a migrantes cubanos que querían llegar por tierra a Estados Unidos a lo largo de Centroamérica, antes de que en enero de 2017 concluyera la política de "pies secos, pies mojados", y acabara así el asilo inmediato aplicado durante décadas por Washington, la corriente migratoria cubana decidió encaminarse también hacia Chile. Entre los cubanos, el fin de la política estadounidense de Obama, a comienzos de 2017, hizo que el desvío de emigración a Chile se triplicara respecto al año anterior, pasando de

ochocientos setenta y siete a 2.533 personas. Pero en medio de los demás grupos, los cubanos se mimetizan bien en sectores comerciales y de atención turística.

En el caso de los haitianos, los visados de entrada fueron de 8.888 en 2015, unos 23.750 en 2016 y 46.239 en 2017. Venidos en vuelos mayoritariamente nocturnos y acogidos de manera irregular por otros de sus compatriotas que llegaron antes al país, los haitianos se ubicaron en dos barrios de la capital de Santiago (Estación Central y Santiago Centro) y en Talca, desde donde han terminado por ser ahuyentados por el frío invierno. La migración haitiana es casi símbolo también de una crisis humanitaria interminable. En los últimos cuatro años, el incremento ha sido de 4.433%, el mayor porcentaje entre los distintos grupos nacionales de llegada a Chile.

No obstante, entre 2017 y 2018 el mayor volumen corresponde a los venezolanos, que en los últimos meses están entrando al país a un ritmo diario de setecientos noventa y cuatro, frente a los cuatrocientos once procedentes de Haití, migración que ha sido contenida en lo que va de 2018, al solicitárseles a todos el trámite legal de certificado de antecedentes, instrumento que valida su condición de no tener temas pendientes con la ley. Con ello, las solicitudes han disminuido casi a cero. La crítica bien o mal intencionada sobre la selectividad migratoria del Estado de Chile hacia la población afrodescendiente es explicable. Prueba de ello es la lista de casi mil haitianos que han solicitado, durante 2018-2019, el retorno a su país: no son todos, ni mucho menos, pero la imposibilidad de un trabajo estable y la enorme dificultad de adquirir el idioma han llevado a muchos a optar por el retorno; un tema que Chile ha considerado al poner a disposición dos vuelos a Puerto Príncipe al finalizar 2018.

Triste o no, reprochable o no, lo cierto es que Chile no es Estados Unidos y falta mucho por hacer, siempre y cuando la gobernabilidad de todos los países mencionados en este estudio exista y no obligue a su gente a marcharse buscando otros destinos.

En una discusión adicional, paralela y aún más compleja por las consideraciones éticas, está el tema del Pacto Mundial por las Migraciones que se suscribiera en Marruecos el 10 y 11 de diciembre de 2018. Más allá de las posturas en sí mismas que se han explicado en este capítulo, están las tensiones cada vez más explícitas entre el multilateralismo y las políticas de Estado. En esta materia, se observa con preocupación una polarización de consideraciones que nos retrotraen a la clásica discusión en materia de derechos humanos, el contenido, defensa y promoción de estos. Frente a esa figura, todos los elementos de las relaciones internacionales apuntan a que los movimientos de migraciones superarán el 3,4% mundial (Borrell, 2018,

12 de diciembre) en los próximos años. En ese marco, una parte de la lectura del problema migratorio estima que son las perspectivas del multilateralismo las que deben prevalecer. En la acera del frente están las políticas públicas, las posibilidades reales de los países y la sustentabilidad de acogida por estos. En el corto plazo, se advierte una incomprensión por motivos ideológicos de la trascendencia de la discusión y el debate internacional en la materia. Dicho de modo simple: la complejidad de los Estados a la hora de incorporar a los migrantes no se acepta. Tampoco el hecho que los países tienen déficits en salud, educación y vivienda; si llega la migración debe abrirse la puerta o se considera que el país de llegada "restringe" la migración. Esa caricatura es la que diversos medios de comunicación y el Servicio Jesuita Migrante en Chile han mantenido como crítica al Estado. De poco sirve querer ordenar el tema; lo más serio es que en ciudades capitales, el problema no es tan severo como en el norte grande de Chile, cuyas ciudades intermedias están sobrellevando la creación de verdaderos guetos (campamentos) de inmigrantes en condiciones precarias, el caso de Iquique y Antofagasta.

Lo anterior debe llevar a pensar en la multiplicidad de los elementos de seguridad internacional que colisionan con las políticas migratorias. Más allá de encontrarles la razón o no a las medidas de regularización de la migración tomadas por el presidente Piñera, lo que sí nos queda claro es que el Pacto de Marrakech adopta una postura híbrida que no es sino una más del multilateralismo que tiene en jaque la coherencia de Naciones Unidas y su eficiencia para proporcionar respuestas prácticas a los Estados.

Para el caso chileno, Cecilia Domínguez, en 2016, ponía acento en aspectos que el Estado no debe descuidar en este segundo proyecto de migraciones que hoy está en el Congreso:

> […] aunque Chile integra *de iure* muchos de los derechos mínimos de los que son titulares los inmigrantes, independientemente de su estatus migratorio, los mecanismos de control migratorio establecidos en su normativa de extranjería contradicen de facto *l'effet utile* de dichos derechos mínimos. Ello, a causa de la marcada indefinición de los términos en los que se prevé dicho control, del amplio margen de discreción con el que cuentan los funcionarios llamados a aplicar estos dispositivos de control migratorio, así como la falta de control judicial de las actuaciones que se realizan en este marco. No obstante, estos mecanismos de control soberano no parecen servir ni a sus propios fines (Domínguez, 2016).

Tal es el estado de cosas a la que se han visto expuestos los migrantes antes de las normas de regulación del 2018.

> La ausencia de una política migratoria que busque algo más que la expulsión masiva, traduce estas facultades de control en arbitrariedad administrativa y discriminación. Además, la falta de especialización en materia migratoria de los funcionarios públicos y particulares a quienes se exige el ejercicio de facultades de control migratorio supone no solamente un tratamiento discriminatorio y de sospecha respecto de los extranjeros, sino que la realización de un control migratorio erróneo (Domínguez, 2016).

Esto nuevamente pone alerta en lo prácticas que deben ser las disposiciones a fin de, efectivamente, ser eficientes y no discursivos en materia migratoria.

> […] los derechos laborales de los inmigrantes se ven permanentemente amenazados por las exigencias especiales que se exigen en la contratación de trabajadores extranjeros. Estas distinciones son de tal entidad, que suponen la creación de una segunda clase de trabajadores, así como una amenaza para el sistema productivo. La manera óptima de coordinar el control migratorio con la garantía de los derechos mínimos de los inmigrantes implicaría la reforma completa de la regulación de extranjería con el fin de actualizar sus normas consagrando expresamente los derechos mínimos de los inmigrantes, consolidando el mismo tratamiento jurídico respecto de los nacionales y centralizando el control migratorio en la Policía de Investigaciones (Domínguez, 2016).

Ello es coincidente con los derechos mínimos que el Estado de Chile refrenda en el proyecto de migración en curso y que apunta a consagrar la calidad de vida de los llegados de forma efectiva. Claramente, y este es el espíritu jurídico administrativo que debe instalarse:

> Un equilibrio correcto entre las dos vertientes del derecho migratorio debe incorporar completamente las exigencias del derecho internacional respecto de la protección de los derechos humanos mínimos de los inmigrantes a la vez que fiscalizar el estatus migratorio de los extranjeros mediante controles generalizados de la población realizados únicamente por la Policía de Investigaciones. Ello permitiría la erradicación del empleo de técnicas de perfil racial, que no hacen más que reforzar y perpetuar estereotipos y prejuicios respecto de la población inmigrante, dificultando su inclusión social y agravando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra (Domínguez, 2016).

En este contexto, migrar no es un derecho, es una opción que debe regularse porque trasciende el fenómeno en sí mismo, y se conecta con la inclusión, con la ciudadanía activa, con la participación política y con la vida cotidianamente. No regular la migración en Chile, ser permisivos o restrictivos sólo pone el dilema en el fenómeno, no en las condiciones de vida del que parte. Sin ordenar la casa, evitando el ingreso de forma irregular o promoviendo su regularización por fuerza de los hechos, a lo único que contribuirá es a que los migrantes sean estigmatizados y para los que quieran migrar a Chile, será sin duda un proceso lento y complejo.

CAPÍTULO 10
POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO PARA LA ATENCIÓN DE POBLACIONES MIGRANTES RETORNADAS Y DEPORTADAS DE LOS ESTADOS UNIDOS. UN ESTUDIO DE CASO

Carlos Garrido de la Calleja

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo de libro se redacta en uno de los contextos migratorios más complejos que políticamente han protagonizado los gobiernos de Estados Unidos de América y México. En él, se analiza la ausencia de una política migratoria integral en México que promueva el respeto de los derechos humanos de poblaciones migrantes, especialmente de aquellas que, resultado de un retorno voluntario e involuntario, buscan el acceso al sistema educativo mexicano. En este sentido, en los párrafos siguientes, argumentamos que, no obstante la complejidad del actual contexto migratorio, el trabajo concurrente entre la federación, los estados y los gobiernos locales, debe permitir el diseño conjunto de estrategias incluyentes y flexibles con información, protección, asesoría y atención educativa específica a esa población migrante retornada y deportada de los Estados Unidos. Política migratoria ausente hasta el día de hoy. Ante la ausencia de una política migratoria integral en México, este capítulo de libro se suma a las respuestas y propuestas espontáneas, urgentes, necesarias y pertinentes que la sociedad civil construye para atender la compleja realidad que viven las poblaciones migrantes en México.

La realidad migratoria mexicana en que el discurso del gobierno federal[1] continúa privilegiando demandas e intereses de grupos políticos (nacionales e internacionales) reticentes a reconocer la necesidad de una política migratoria integral exigiría, para su implementación, el trabajo concurrente de las entidades federativas y, por supuesto, de protocolos de acompañamiento y atención a poblaciones migrantes. A este trabajo, basado en el respeto mutuo de soberanías, consciente de los derechos humanos que asisten al migrante, podría convocar al esfuerzo colaborativo multinacional.

Se reconoce que hoy las migraciones, o bien las nuevas formas en las que éstas se gestan, despliegan y manifiestan, han rebasado la capacidad de respuesta institucional, así como los marcos interpretativos y explicativos de la academia. Sin embargo, es aquí donde cabe rescatar el trabajo de la sociedad civil que genera acciones de intervención humanitaria para apoyar a las poblaciones deportadas y retornadas de los Estados Unidos. Desde nuestro punto de vista, consideramos que estas acciones deben ser referencia obligada para los actuales diseñadores de políticas públicas en México.

Sin duda alguna, estas acciones son muestra de un trabajo solidario que representa la justa demanda para que los derechos de poblaciones migrantes dejen de ser discursos mediáticos y constituyan el insumo natural que reforme nuestra Constitución Política. Ello también debe contribuir a que se promulguen respuestas legislativas, actualizadas, pertinentes y acordes con las necesidades dinámicas de la migración, en este caso, de las poblaciones deportadas y retornadas en edad escolar.

En otras palabras, se requiere que estas innovaciones jurídicas respondan a los procesos migratorios actuales y no permitan que se rebase la capacidad de respuesta constitucional, ni los análisis, explicaciones e intervenciones de la academia e instituciones, como ocurre en México.

Ante esta compleja realidad, sostenemos que aún es posible lograr innovaciones constitucionales que redirijan la acción del gobierno y se responda a las necesidades de poblaciones migrantes

1 Durante la actual administración federal, autoproclamada la Cuarta Transformación (4T), la posibilidad de diseñar una política migratoria se disipa. Se ha reducido el presupuesto para los consulados mexicanos en los Estados Unidos, así como para el Instituto de Mexicanos en el Exterior y el Instituto Nacional de Migración. Por si fuera poco, a estas acciones que van en detrimento de la protección a poblaciones migrantes mexicanas y no mexicanas, su suma la desaparición del Fondo de Apoyo al Migrante, el Programa 3x1, el Programa Especial de Migración (dependiente de la Secretaría de Gobernación) y el Fondo de la Migralidad en los estados fronterizos con los Estados Unidos de América.

contemporáneas[2], donde el respeto a los derechos humanos, acompañado de políticas públicas y estrategias de acompañamiento constituyan el quehacer de los servidores públicos. Por ello, y en términos de acompañar las sugerencias, en las siguientes páginas se presenta una propuesta educativa para atender a población migrante deportada y retornada de los Estados Unidos.

La propuesta se construye en el marco de una desarticulación institucional que existe entre el gobierno federal y sus gobiernos locales. En esta desarticulación (en el contexto de una política migratoria agresiva que impone el gobierno de los Estados Unidos), el gobierno mexicano continúa asumiendo la política migratoria como un conjunto de acciones administrativas y normativas. La migración demanda una estrategia de atención multidimensional, haciendo impostergable el diseño de la política migratoria integral.

Al carecer el gobierno mexicano de política migratoria integral (basada en la inclusión y acompañada de políticas públicas específicas para su implementación), se desprotege a poblaciones migrantes, como es el caso de los niños y jóvenes en edad escolar quienes, en su retorno voluntario o involuntario a México, no sólo tienen problemas de acceso a la educación, sino que, derivado de estos, al quedarse fuera de las escuelas y centros de educación superior, recurren a la *reemigración*.

La ausencia de políticas públicas en la materia pone de relieve que el gobierno mexicano no está preparado educativamente para atender a la población retornada y deportada. Población que presenta no sólo necesidades educacionales, sino también, informativas, administrativas, escolares, pedagógicas, culturales, psicológicas, lingüísticas, entre otras.

En este contexto, sugerimos en las reflexiones finales algunas estrategias que contribuyan al diseño de esta política, la cual debe tener una perspectiva incluyente, reconocer la diversidad y multiculturalidad de poblaciones migrantes.

En términos de ofrecer al lector un espacio que permita visibilizar y operar esta propuesta, el análisis del texto se contextualiza en el territorio veracruzano, donde instituciones estatales y delegaciones federales hasta el momento aún tienen pendiente la aplicación de una estrategia educativa para atender a poblaciones migrantes retornadas y deportadas.

---

2 Expulsados geográficos por la presencia de compañías mineras e hidroeléctricas, desplazados por la violencia, deportados, grupos en caravanas, entre otras formas de movilidad humana.

EL RETORNO DE LOS ESTADOS UNIDOS: ¿EL NUEVO ROSTRO DE LA MIGRACIÓN MEXICANA?

La migración retorno constituye un nuevo capítulo en la historia de la migración entre los Estados Unidos y México. A diferencia de otros momentos históricos, este retorno resulta de la crisis hipotecaria que vivieron los Estados Unidos a finales de la década de 2000 y que se ha exacerbado desde la campaña presidencial de Donald Trump. En este marco, se ha criminalizado a migrantes indocumentados. De acuerdo con Giorguli, Angoa y Villaseñor (2014), entre los años 2005 y 2010, la migración de México a los Estados Unidos disminuyó (cruces documentados e indocumentados); no así la migración retorno, la cual aumentó en casi dos millones de mexicanos retornados al país (Giorguli, Masferrer y Ugalde, 2016) ya sea de forma voluntaria o involuntaria (Garrido, 2016).

Esto nos habla de los actuales retos que debe enfrentar el gobierno mexicano ante los impactos del nuevo contexto migratorio; como, por ejemplo, contar con una estrategia de atención a los mexicanos deportados (retorno involuntario). Realidad que, ante la ausencia de una política migratoria integral, dificulta su atención mediante el diseño y aplicación políticas públicas específicas, enfocadas a educación, salud, trabajo, derechos humanos, cultura e identidad, entre otras necesidades de la población retorno.

Esos millones de migrantes mexicanos que han retornado en los últimos cinco años nos hablan de posicionar la migración retorno en la agenda pública nacional como un proceso social urgente. Pese a ello, las instituciones estatales no han conseguido articular esfuerzos que den como resultado la tan anhelada e impostergable política migratoria integral en México. En los acápites siguientes deseamos contribuir a ese propósito.

ESCENARIO MIGRATORIO EN MÉXICO: EL CONTEXTO PARA UNA POLÍTICA EDUCATIVA EN ATENCIÓN A RETORNADOS Y DEPORTADOS

En los inicios del año 2000, la gran mayoría de los estudios académicos estaban centrados en temas muy específicos de la migración entre México y Estados Unidos, como, por ejemplo, las causas de la migración mexicana (Fitzgerald, 2011), el impacto de las remesas y el desarrollo en sus comunidades de origen, el cruce fronterizo (Durand y Massey, 2006), además de los cambios culturales con el retorno de mexicanos.

A la par de esos trabajos, el interés de la academia por conocer el impacto de la migración mexicana hacia los Estados Unidos creció significativamente, dando como resultado estudios sobre el impacto

de la migración mexicana en la economía norteamericana, la vida económica y social de los indocumentados (Giorguli, Gaspar y Leite, 2007), su situación de salud, así como las políticas y programas de asistencia social norteamericanas dirigidas a ellos (López y González, 2012), entre otros.

Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York determinaron el rumbo de las conversaciones sobre posibles acuerdos migratorios entre los gobiernos de México y Estados Unidos[3]. Este impacto también se reflejó, de alguna manera, en el enfoque de la gran mayoría de los estudios académicos sobre migración. Desde ese momento surgieron estudios relacionados con la seguridad nacional de los Estados Unidos (García, 2015), con las características demográficas de sus nuevos inmigrantes (López y González, 2012). Entre estos trabajos, algunos autores señalan incluso que la securitización de las fronteras (García, 2015; Ramos, 2015) llevó a los migrantes a buscar nuevas rutas de cruce fronterizo y nuevos destinos migratorios, arriesgando cada vez más sus vidas ante la naturaleza salvaje, las inclemencias del desierto y los ataques de la delincuencia organizada (Garrido, 2012; Leigh, 2013).

A partir de ello, la agenda migratoria entre ambos países tuvo un breve parteaguas. No se volvió a tocar más el tema de reforma o de acuerdos migratorios, sino que se hablaba de control y detención de flujos migratorios. En el caso específico de México, se implementó el Plan Frontera Sur, el cual fue objeto de críticas por violentar derechos humanos de los migrantes. Es, en este contexto, que algunos trabajos académicos, como los de Fitzgerald (2013 y 2014), recomendaron a México y Estados Unidos mejorar el manejo de la agenda binacional migratoria, sin descuidar sus propios asuntos internos migratorios. Sin embargo, la realidad migratoria entre ambos países siguió, y sigue siendo, un tema de preocupación en la agenda común. Pese al contexto internacional actual, cada día hay realidades complejas, las cuales, para su atención, requieren una agenda migratoria equilibrada entre ambos países.

El creciente número de deportaciones es un ejemplo de estas realidades migratorias complejas y desequilibradas, ya que se dan en un contexto de violación flagrante de los acuerdos internacionales[4]. De

---

3 Y el diseño de una política migratoria integral que, en su momento, Estados Unidos solicitaba al gobierno mexicano para regular la migración interna y la centroamericana.

4 En lo que va del año 2019 Estados Unidos ha deportado a 89.185 mexicanos, de los cuales 5.224 son veracruzanos, estimándose que, de éstos, dos mil doscientos estén en edad escolar regular. Por su lado, México ha deportado a 76.944 centroamericanos (SEGOB, 2019).

2008 a la fecha se han incrementado las deportaciones de mexicanos, quienes, a su vez, conforman nuevos y grandes sectores de población flotante en estados fronterizos mexicanos como Baja California (Tijuana, Mexicali), Sonora y Tamaulipas (Reynosa); población que demanda a los gobiernos locales servicios sociales y servicios públicos. Paralelo a esta realidad, por el lado norteamericano, se incrementa un nuevo problema social no previsto por los gobiernos de Estados Unidos y México: las familias separadas por las deportaciones, lo cual impacta y sigue impactado la salud mental y emocional de los migrantes (esposas, esposos e hijos) y las economías de ambos países.

Esta compleja realidad migratoria exige al gobierno mexicano trabajar de cerca con el norteamericano para que, con sus embajadas, consulados y el programa de mexicanos en el exterior, se atiendan las necesidades de los migrantes deportados. Tal atención debe centrarse en las necesidades que se presentan en cada una de las etapas de la migración mexicana[5] así como las diferentes tipologías[6] (migratorias) que confluyen en territorio mexicano (Garrido, 2012).

A la luz de lo anterior, se puede argumentar que los trabajos académicos y las acciones de los gobiernos locales mexicanos no deben seguir abordando la migración como un fenómeno social, sino más bien como una realidad social compleja y concreta, que ha rebasado la capacidad de respuesta del gobierno federal mexicano, al que se le demanda una atención integral, intersecretarial, interinstitucional y, desde luego, articulada con los gobiernos locales.

A partir del diagnóstico precedente, se sugiere al gobierno mexicano establecer mecanismos e instrumentos claros para el manejo de su migración interna y externa. Tal manejo y atención debe centrarse en cada de sus etapas migratorias y en los diferentes flujos y tipologías migratorias que confluyen en el territorio mexicano.

FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS PARA LA ATENCIÓN DE POBLACIONES MIGRANTES RETORNADAS Y DEPORTADAS A MÉXICO

El primer tema para desagregar en el análisis es que el gobierno federal continúa considerando la migración como un proceso administrativo. Ante esta opacidad federal, se sugiere a los gobiernos

---

5 Premigratoria, migratoria, transitoria, fronteriza, llegada, retorno y reemigración.

6 Migración interna, migración centroamericana (de paso, de tránsito), migración forzada, desplazamiento, migración por jubilación (jubilados norteamericanos y canadienses), migración calificada, migración de lujo.

locales[7], como es el caso del estado de Veracruz, que propongan un trabajo concurrente que dé como resultado una política migratoria integral.

Cabe señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece facultades concurrentes para que los congresos locales legislen en temas relacionados con la migración[8]. Asimismo, en coexistencia con la Carta Magna, la Constitución Local del estado de Veracruz establece derechos que gozarán las personas que habiten en Veracruz (sin importar su nacionalidad), así como las mismas garantías y libertades consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[9].

Ambas constituciones enfatizan en el trabajo que deben hacer autoridades e instituciones estatales para promover las condiciones necesarias que garanticen el pleno goce de la libertad, la igualdad, la seguridad y la no discriminación de las personas migrantes en territorio veracruzano. A su vez, estos cuerpos jurídicos otorgan facultades para diseñar y ejecutar mecanismos que garanticen derechos y promuevan el desarrollo personal, familiar y de la personalidad.

La ausencia de lo anterior en la vida cotidiana de poblaciones migrantes permite suponer que, en materia migratoria, en el Estado de Veracruz, tanto servidores públicos como instituciones han interpretado sesgadamente estos marcos constitucionales[10]. Acción u omisión, esto limita una armonía constitucional en términos de legislar para atender las necesidades específicas de las poblaciones migrantes, veracruzanas y no veracruzanas.

En ese sentido, se advierte que un primer aspecto a conciliar es la operatividad de marcos constitucionales nacional y federal que dé como resultado un trabajo concurrente, reflejado en una estrategia de atención integral, cuyas políticas públicas que para tal efecto se diseñen, replanteen o atiendan las necesidades específicas de estas poblaciones. Cabe señalar que este trabajo concurrente debe eliminar de forma estructural el quehacer institucional veracruzano reactivo

7 Quienes viven directamente los impactos de los diversos flujos migratorios que confluyen en sus territorios.

8 Artículo 11: contiene el derecho fundamental de libertad de tránsito, limitada por las leyes migratorias; artículo 73, fracción XVI: faculta al Congreso para dictar leyes sobre migración, entre otros.

9 Sin distinción alguna por origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

10 Entrevistas con servidores públicos estatales confirman el desconocimiento de estos marcos constitucionales cuya concurrencia permita al Estado de Veracruz legislar en sus asuntos migratorios.

y mediático que prevalece en materia migratoria. Ya que, si bien es cierto que la improvisación constituye en México una constante en las instituciones de asuntos migratorios, en el estado de Veracruz se rebasa la lógica de lo aceptable: se ofrecen despensas a los albergues, frazadas a los migrantes en temporada invernal, y se declara ante los medios de comunicación argumentos[11] infundados, que señalan, por ejemplo, que el paso de migrantes centroamericanos por territorio veracruzano ha descendido.

Es evidente que tales actividades no representan en lo más mínimo una acción de trabajo concurrente. Mucho menos reflejan un trabajo colaborativo entre instituciones, cuyo protagonismo unilateral impide intervenciones basadas en un trabajo que sea interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario.

Como argumentamos en párrafos anteriores, en términos de contribuir a la promoción estatal de un trabajo articulado e incluyente, en los siguientes rubros se analizan y sugieren estrategias para atender a poblaciones migrantes en retorno. Especialmente, para asegurar su acceso al sistema educativo mexicano.

CRISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO EN LA ATENCIÓN A POBLACIONES MIGRANTES RETORNADAS Y DEPORTADAS: EL CASO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Independientemente de los espacios de maniobra que permiten los marcos legales presentados, persiste la ausencia de una política migratoria integral en México. A esto se suma la carencia de políticas públicas locales que atiendan las necesidades de poblaciones migrantes, lo cual limita el derecho a la educación de niños y jóvenes en edad escolar, nacidos o crecidos en los Estados Unidos, quienes a su retorno demandan acceso a las instituciones educativas para iniciar o continuar en el grado correspondiente.

La entidad veracruzana no escapa a esta realidad. El burocratismo y el desconocimiento de la norma por algunos servidores públicos constituyen el primer obstáculo de acceso a los centros escolares. En otras palabras, no basan su quehacer institucional en el Acuerdo 286[12], el cual, en su última reforma del año 2017, establece con claridad normas, lineamientos y criterios generales para apoyar la revalidación, equivalencia, traducción de documentos, apostilla (ya no requerida),

---

11 Los cuales no se acompañan de criterios de medición estadística clara, mucho menos de una metodología de trabajo cualitativo.

12 Este acuerdo emitido por la Secretaría de Educación Pública (SEP) rige la vida escolar y administrativa de las entidades educativas públicas y privadas en el Estado de Veracruz.

así como otros procedimientos para orientar el acceso a la educación solicitado por esta población (SEGOB, 2017; SEP, 2019).

Un reflejo son los casos reales que se producen con la población retornada y que busca incorporar a sus hijos al sistema educativo mexicano. Damos, por ejemplo, el caso de una familia en el que el padre busca colocar a su hija en el sistema escolar. Es el caso del señor Juan y su hija Jennifer (trabajo de campo realizado en La Antigua, Veracruz, en diciembre de 2018), que se suma a los treinta casos registrados desde el año 2018 hasta la fecha (todos ellos con problemas de acceso a escuelas veracruzanas). Lo inadmisible y lamentable es que estos casos suceden en un contexto donde el trámite de la apostilla de documentos para educación básica y media superior se eliminó por decreto[13]. Sin embargo, autoridades administrativas de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) continúan solicitándolo. Aquí el testimonio de Juan:

> —Nosotros regresamos de Nueva York un mayo porque yo quería que me hija entrara en agosto o septiembre… Llevamos todos los papeles, pero como yo sabía por internet que ya el gobierno no pedía la traducción de los papeles se me hizo fácil esperar un tiempo más y ya cuando fui a la escuela de ahí me los pidieron traducidos, pero como les alegué que Peña Nieto [expresidente de México] ya había hecho una nueva ley, me mandaron a Xalapa, a las oficinas centrales de la SEV.
> —¿Y qué pasó en Xalapa?
> —Ahí yo vi que tampoco sabían bien de esto y cuando les di los papeles en inglés, se vieron entre ellos… Me dijeron que esperara hasta mañana y pues ahí nos quedamos, pagamos hotel y al otro día que nos dicen que teníamos que ir a la Ciudad de México para traducir esos papeles.
> —¿Qué fue lo que hicieron?
> Yo no me espanté porque en Internet ya había visto la nueva ley y me fui a una escuela particular, ahí en unos días quedó todo el papeleo y mi hija no perdió ningún año ni nada… Pero las escuelas públicas se pasan, no conocen sus propias leyes.

La experiencia del señor Juan no es aislada. Familiares y tutores de niños y jóvenes migrantes en retorno en edad escolar, entrevistados[14], señalaron la *falta de información* como el principal obstáculo

---

13 A partir de junio del 2015 ya no se requiere de traducción por peritos ni apostilla para documentos escolares, según la Dirección General de Acreditación. Ver: http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Direccion_General_de_Acreditacion.

14 Trabajo de campo realizado en el periodo escolar de agosto de 2018 a julio de 2019, con base en el efectuado en el periodo escolar previo, 2017-2018.

encontrado en las instituciones, donde recibieron respuestas confusas en el momento de preguntar sobre cómo inscribir por primera vez, revalidar o reinscribir a sus hijos nacidos o crecidos en los Estados Unidos. Un breve análisis de estos argumentos se presenta en el siguiente espectro discursivo (ver Tabla 10.1):

Tabla 10.1
Información escolar y administrativa (gubernamental) confusa

Categoría de análisis Información	Unidad discursiva Padres de familia (30)	Discurso
La información ofrecida por la SEV fue:	Madres (19) Padres (11)	Extracto de entrevistas
Clara	No (30)	"Creo que no conocen bien las nuevas leyes, se confunden, no conocen bien la información y no nos ayudan en nada".
Confusa	Sí (30)	"Ellos mismos se confunden, no saben que decir. Nos mandan de un lado a otro. Incluso una vez se les ocurrió decir que fuéramos a preguntar a la Ciudad de México".
Consultada fácilmente en algún sitio web o aplicación de la SEV	No (30)	"Lo bueno de que allá [sic] en Estados Unidos como todos manejamos celulares y redes, sabemos que pasa acá y qué información buscar, porque imagínese confiarse en ellos [SEV]".
Consultada fácilmente en algún sitio web o aplicación de la SEP	No (30)	"No tienen sus páginas web actualizadas: en unas dicen que ya no piden apostilla y va uno a las escuelas y sí te las piden. Vamos gobierno, ¡pónganse de acuerdo!"

Los testimonios precedentes son una muestra de la realidad cotidiana que prevalece tanto en la Secretaría de Educación Pública (SEP; federal), como en las áreas de la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV). Ambas dependencias de gobierno encargadas de la educación básica, media, media superior y superior.

Cabe señalar que tales testimonios evidencian el desconocimiento de acuerdos normativos federales, así como la desarticulación interna entre áreas, oficinas y escuelas a cargo de la SEV. La opacidad de esta realidad impide sistematizar y conjuntar información clara, útil, pertinente, que ofrezca efectivamente el acceso educativo a estas poblaciones migrantes. El caso de Luis, a continuación, sigue ilustrando esta realidad institucional:

—¿Qué les respondiste?
—¡Algo *polite*, profesor! En California eso nos enseñaron en las escuelas, a ser respetuosos de las agencias [instituciones] ¡Pero en el fondo sentí que acá [México] se estaban burlando de mí!… Hace seis meses que les dejé mis papeles para revalidar cursos y ahora me dicen que los perdieron… Primero que no entendían el inglés, pero que buscarían ayuda para traducir y ahora que los perdieron… […]
Nada que ver el trato que te dan acá donde se supone que es tu país y hablan el mismo idioma que uno…. En eso sí, no se comparan con Estados Unidos: allá son muy profesionales y no importa que seas de México, en las escuelas o en las oficinas respetan tus derechos… […]
Nada más por el trato que le dan a uno acá en su propia tierra gente de la Secretaría de Educación, que se supone son ejemplo de la educación en Veracruz. Nada más por ese trato dan ganas de no volverlos a ver… no te dan soluciones[15]

REFLEXIONES FINALES: HACIA UNA POLÍTICA EDUCATIVA PARA ATENDER A POBLACIONES MIGRANTES DE RETORNO EN EL ESTADO DE VERACRUZ

El análisis precedente es una muestra palpable del burocratismo institucional al que se enfrentan actualmente los jóvenes y niños migrantes que retornaron, están retornando y lamentablemente seguirán retornando (o siendo deportados) a México; se trata de uno de los resultados de las redadas migratorias ordenadas por Donald Trump en junio de 2019.

Ante este escenario de deportaciones y retornos involuntarios de familias mexicanas con niños y jóvenes en edad escolar, las instituciones veracruzanas, especialmente la SEV, están llamadas a replantear su actual política educativa o a diseñar estrategias innovadoras que den respuesta educativa a la población migrante, la cual, día a día, se hace visible en zonas urbanas, rurales e indígenas del Estado de Veracruz.

En este orden de ideas y sin perder de vista el complejo migratorio actual entre los Estados Unidos y México, en forma paralela a las reflexiones criticas planteadas en este capítulo, sugerimos lo siguiente:

Las instituciones mexicanas federales y estatales, el caso de la SEV, deben promover con sus pares el diseño de una plataforma virtual o aplicación tecnológica que contenga la información requerida (clara y

15 Luis, estudiante preparatoriano quien desde el verano de 2018 a la fecha no recibe respuesta de la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV) al trámite de revalidación de sus certificados de estudios que trajo de California.

detallada) para que la población pueda realizar las gestiones necesarias e ingresar a las instituciones educativas.

La información debe facilitar el reingreso, el ingreso por primera vez y la revalidación de estudios. En tal estrategia, es la Secretaría de Educación Pública (SEP) la instancia nacional encargada de conjuntar y construir esta propuesta, así como de armonizar la información con las delegaciones federales, las secretarías de educación estatales, las supervisiones escolares, los grupos colegiados y los directivos de instituciones educativas de todos los niveles[16].

Con miras a preparar la reinserción educativa, ante los evidentes retornos de niños y jóvenes mexicanos y méxico-americanos, se sugiere involucrar en esta tarea a la Secretaría de Relaciones Exteriores (de la cual dependen los consulados), al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), así como a los clubes, federaciones y confederaciones de migrantes mexicanos. Actores sociales que juegan un papel importante en la difusión de información y atención de necesidades de nuestros connacionales radicados en los Estados Unidos (con y sin documentos migratorios).

En consonancia con lo anterior, en el marco de la actual reforma a la Ley General de Educación y de las tareas del sistema educativo mexicano (que pondera el facilitar la revalidación de estudios a población migrante[17]), las instituciones educativas veracruzanas pueden diseñar estrategias de evaluación flexibles que, enfocadas a las competencias y no tanto al conocimiento formal, permitan el ingreso de la población migrante a los centros escolares correspondientes. La tarea allí no sólo es administrativa y escolar; por ejemplo, se requiere en lo psicopedagógico del trabajo colegiado que acompañe y colabore en la formación educativa de la población, asegurando así su permanencia, continuidad, movilidad y egreso.

A estas acciones se suma la impostergable tarea de diseñar programas específicos que atiendan las diversas necesidades que pueden tener los niños y jóvenes emigrantes retornados, como son: problemas lingüísticos, sentido de pertenencia, traumas psicológicos, inserción cultural[18], acoso escolar, realización de trabajos académicos,

---

16 En esta tarea, la participación de grupos o asociaciones de padres de familia también es fundamental.

17 Aprobada por el Senado de la República en febrero de 2017. Para más información, consúltese: http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion boletines/34623-senado-aprueba-reforma-a-ley-de-educacion-que-facilita-revalidacion-de-estudios-a-migrantes.html.

18 Normas de convivencia, costumbres, tradiciones, patrones alimenticios, entre otros.

entre otros. La agenda de atención educativa debe pensarse de forma integral. Debe considerar también lo administrativo, lo curricular, lo pedagógico y lo humano. Esto se traduce en promover talleres de formación permanente para:

- Focalizar el trabajo docente a las necesidades de una población estudiantil culturalmente diversa, la cual, por ley, merece reconocimiento, respeto e inclusión
- Elaborar material didáctico (textos básicos, tareas, recortables y de consulta) así como material audiovisual bilingüe
- Diversificar el uso de la tecnología educativa: diseño de plataformas, aplicaciones, blogs, comunidades virtuales, entre otros
- Construir técnicas pedagógicas pertinentes a la diversidad cultural de la población estudiantil
- Diseñar y aplicar estrategias pedagógicas de evaluación flexible

En conclusión, la realidad educativa actual que enfrenta la población de retornados debe entenderse como una política migratoria integral acompañada de políticas públicas específicas que promuevan su acceso a escuelas y universidades. Pero, sobre todo, se requiere de servidores públicos cuyas aptitudes y actitudes permitan informar y acompañar la atención y solución de cada realidad educativa que viven estos niños, adolescentes y jóvenes retornados y deportados. Es, y será siempre, reprobable e inaceptable que se repitan casos como los del señor Juan y su hija Jennifer, así como el del joven Luis y demás casos que, hasta el día de hoy, siguen sin ser atendidos por las instituciones educativas mexicanas.

CAPÍTULO 11
LAS FRONTERAS IMAGINADAS: LA ACCIÓN TRANSNACIONAL DE LAS DIÁSPORAS EN ARGENTINA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

María Eugenia Cruset

INTRODUCCIÓN

Los nuevos contextos internacionales, en donde el fenómeno migratorio se ha convertido en una constante emergencia humanitaria, nos obligan a los científicos sociales a analizarlos usando nuevas herramientas teóricas y metodológicas para su mejor comprensión. Así, es necesario entender que los grupos migrantes tienden a asociarse por distintos motivos, y que estos incluyen la conservación de la propia cultura e idioma, la asistencia médica o jurídica, e incluso las reivindicaciones de carácter político tanto en la sociedad de origen como en la de acogida. Estos lazos que se mantienen entre el "acá" y el "allá" que se ha dejado son realidades que deben ser tenidas en cuenta.

Este enfoque es novedoso porque, hasta hace pocas décadas, los estudios migratorios no lo tenían en cuenta y, por el contrario, lo analizaban describiendo a quienes salían según sus características etarias, de género, sociales; sus motivaciones políticas, religiosas, económicas o geográficas —lugar de origen—; o, teniendo en cuenta el país receptor, su grado de asimilación. En el trabajo queremos trascender esta dualidad y usar el marco teórico del transnacionalismo para enfocar la acción de los grupos migrantes organizados, o diásporas en un proceso. En este sentido, se podrían estudiar las conexiones de tipo

cultural o las económicas —como el envío de remesas y las inversiones de capitales—, pero, para esta investigación, nos centraremos en la acción política a dos bandas, esto es, en origen y en destino.

Utilizaremos el contexto argentino por su modelo de construcción nacional basado en la recepción de migrantes. Hay que tener en cuenta que el país, por las razones que desarrollaremos más adelante, se distinguió por el fomento de esta práctica, que lo llevó a convertirse en el segundo gran receptor, después de los Estados Unidos, durante el último tercio del siglo XIX y hasta la década de 1930. Para esto, también explicaremos la legislación que le dio marco con sus alcances hasta el presente. También haremos un relevamiento de las cifras actuales a partir de censos y datos provenientes de organismos oficiales.

Finalmente, tomaremos los dos colectivos más numerosos, uno europeo, el italiano, y otro latinoamericano, el paraguayo. Para ambos seguiremos sus agendas políticas y sus reivindicaciones en este sentido. Y nos focalizaremos en la posibilidad de sufragio, los alcances del mismo y su eficacia a la hora de concretar objetivos comunitarios e individuales.

ARGENTINA Y LA INMIGRACIÓN

El preámbulo de la Constitución argentina de 1853, que, con modificaciones, sigue en vigencia hoy en día, dice:

> Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino (República Argentina, 2017).

Ese texto fundacional lo que pone de relieve es la intención de los constituyentes de abrir las puertas del país a la inmigración. Toda carta magna es el esquema general sobre el que se va a articular un país, por eso son tan importantes, y por eso es necesario dimensionar lo que la inmigración significó y significa para Argentina desde su constitución como Estado unificado a partir de 1861[1]. Pero aun antes de

---

1 Desde la declaración de independencia el 9 de julio de 1816, Argentina —como la mayoría de los países de la región— debió enfrentar una sucesión de guerras civiles que incluyeron la secesión de la provincia de Buenos Aires. En 1861 vuelve a integrarse y aceptar, con modificaciones, la constitución que había sido sancionada en

la redacción del texto, existía en la mente de los gobernantes la visión clara de la necesidad de poblar el territorio con población extranjera. Aunque hay una lógica económica detrás de esto, la de insertar al país como productor de materias agrícolas en el contexto de la división internacional del trabajo y, para hacer productivas, mediante la numerosa y barata mano de obra, las enormes extensiones de tierras del país, también existía una cuestión ideológica sobre el modelo de población que se deseaba y consideraba óptimo.

Hay que tener en cuenta que Inglaterra, a partir de la Revolución industrial de fines del siglo XVIII, sale a buscar mercados y materias primas para su economía. Ya lo hacía desde antes, pero ahora esta necesidad se acelera al acelerarse a su vez la producción de mercaderías. Y, de este modo, Argentina siendo un productor de alimentos se transforma en un socio ideal. Se puede decir que se crea una relación cuasi simbiótica entre las dos. Es esto lo que impulsa a explotar nuevas tierras —muchas ganadas a los pueblos originarios en la llamada Campaña al Desierto llevada a cabo por el general Roca entre 1878 y 1879— y la consiguiente necesidad de campesinos para trabajarlas.

En cuanto a la segunda motivación, existía en el imaginario de los gobernantes la idea de buscar inmigrantes del norte de Europa que —hoy diríamos siguiendo a Weber (2003) —, se suponía, tenían una "ética protestante del trabajo", serían más aplicados y productivos. Baste como ejemplo el texto escrito por Domingo Faustino Sarmiento en su libro *Facundo,* y donde contrapone lo que él considera lo civilizado y lo bárbaro.

> Por lo demás, de la fusión de esas tres familias (españoles, indios y negros) ha resultado un todo homogéneo, que se distingue por su amor a la ociosidad e incapacidad industrial, cuando la educación y las exigencias de una posición social no vienen a ponerle espuela y sacarla de su paso habitual. Mucho debe haber contribuido a producir este resultado desgraciado la incorporación de indígenas que hizo la colonización. Las razas americanas viven en la ociosidad, y se muestran incapaces, aun por medio de la compulsión, para dedicarse a un trabajo duro y seguido. Esto sugirió la idea de introducir negros en América, que tan fatales resultados ha producido. Pero no se ha mostrado mejor dotada de acción la raza española, cuando se ha visto en los desiertos americanos abandonada a sus propios instintos.
>
> Da compasión y vergüenza en la República Argentina comparar la colonia alemana o escocesa del sur de Buenos Aires y la villa que se

---

1853 en la ciudad de Santa Fe sin su participación. El preámbulo y la idea central de la importancia fundacional de la inmigración no fueron modificadas.

forma en el interior: en la primera, las casitas son pintadas; el frente de la casa, siempre aseado, adornado de flores y arbustillos graciosos; el amueblado, sencillo, pero completo; la vajilla, de cobre o estaño, reluciente siempre; la cama, con cortinillas graciosas, y los habitantes, en un movimiento y acción continuos. Ordeñando vacas, fabricando mantequilla y quesos, han logrado algunas familias hacer fortunas colosales y retirarse a la ciudad, a gozar de las comodidades (1942, cap. I).

La primera legislación es del gobierno de Bernardino Rivadavia y nace de la necesidad de favorecer la inmigración británica protestante. Es por esto que se les permitirán sus cultos, cementerios y capillas. Su fecha de sanción es el 22 de agosto de 1824. Gracias a este temprano fomento, llegaron familias y capitales escoceses que se instalaron en colonias cerca de la ciudad de Buenos Aires. A estas hace referencia el texto señalado. En este sentido, fue de gran importancia que a partir del 2 de febrero de 1825 se estableciera la libertad religiosa. En el artículo XII del Tratado Anglo-argentino, quedó establecido que:

Los súbditos de Su majestad Británica residentes en las Provincias Unidas del Río de la Plata, no serán inquietados, perseguidos ni molestados por razón de su religión; mas gozarán de una perfecta libertad de conciencia en ellas celebrando oficio divino, ya dentro de sus propias casas o en sus propias o particulares capillas, las que estarán facultados para edificar y mantener en los sitios convenientes que sean aprobados por el gobierno de las dichas Provincias Unidas; también será permitido enterrar a los súbditos de SM que murieren en los territorios de las dichas Provincias Unidas en sus propios cementerios, que podrán del mismo modo establecer y mantener (Ravignani, 1923, marzo-abril, p. 234).

Este tratado fue tan importante que la Legislatura Provincial sancionó en octubre de ese año la libertad de culto.

Así, llegamos a la sanción de la Ley de Inmigración y Colonización n.º 817 (también llamada la Ley Avellaneda, por realizarse durante su presidencia) del año 1876 que, para fomentar la inmigración deseada, creó el Departamento General de Inmigración (dependiente del Ministerio del Interior), el cual contaba con agentes en el extranjero para hacer propaganda del país y ayudar con el traslado de las personas. Esta fue la ley que definió qué era un inmigrante, con sus derechos y deberes, y estableció un sistema de colonización que debía realizarse sobre tierras públicas, pero de la que también podían participar los propietarios privados. En el artículo 12 dice sobre quién es inmigrante:

> Todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la república para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias o de las empresas particulares, protectoras de la inmigración y la colonización (artículo 12 de la ley n.º 817 de 1876).

El proyecto era convertir al inmigrante en colono, es decir, en pequeño o mediano propietario de tierras rurales. Si bien esta propuesta tuvo un éxito muy parcial —pues la gran mayoría de los inmigrantes se concentró en las ciudades—, la ley de 1876 fue un eficaz instrumento legal, que permitió la incorporación de casi cuatro millones de inmigrantes a Argentina. Esta legislación rigió la política inmigratoria de los gobiernos siguientes. El censo de 1895 registró la presencia de un millón de extranjeros, 80% concentrados en la capital, la provincia de Buenos Aires y el Litoral, tal y como puede observarse en el cuadro y el gráfico siguientes.

Tabla 11.1
Distribución de la inmigración en Argentina por provincias

	1869	1895	1914	1947
Total	210.330	1.006.838	2.391.171	2.435.927
Provincia de Bs. As.	58.916	285.236	710.904	781.208
Ciudad Bs. As.	92.357	346.208	796.509	820.618
Córdoba	1.737	35.574	151.242	135.937
Santa Fe	18.939	166.780	207.732	223.316

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

Para poner en contexto estas cifras hay que compararlas, como hace Devoto, con otro de los países con mayor recepción de inmigración en la época: Estados Unidos. Mientras en Estados Unidos, según el censo de 1890, el porcentaje de extranjeros era de 14,7%, en la Argentina, según el censo de 1895, era de un 25,5%. Para el censo estadounidense de 1910, los extranjeros eran el 14,5%, mientras que en el censo argentino de 1914 eran el 30% (Devoto, 2009).

Aunque era clara la motivación de tratar de atraer a personas del norte de Europa y se puso el acento en esta cuestión en particular, esto se alcanzó sólo parcialmente. Es que la mayor parte provino del

sur de Europa, de países católicos, principalmente españoles e italianos. Muchos de ellos traían una fuerte militancia política en partidos radicalizados de izquierda, particularmente anarquistas y socialistas. Estos rápidamente organizaron a la clase obrera en sindicatos y su praxis significó atentados con bombas, huelgas generales, manifestaciones públicas, lo que llevará al gobierno a sancionar leyes que limiten estas actividades y que sea más selectiva con la inmigración que llegue al país[2].

Aunque una gran parte de los inmigrantes trataron de establecerse en la zona más productiva, la llamada Pampa húmeda, el acceso a la tierra en esa zona era complicado al estar en manos de grandes terratenientes que las poseían desde hacía décadas. Por eso debieron trabajar en ellas como peones rurales o medieros si tenían suerte. Hubo allí pocas propiedades medianas y pequeñas, como sí hubo en la zona del Litoral —esto es principalmente en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos—, donde se utilizó un sistema llamado *Colonización*[3].

Estas dos leyes tan favorables van a ser paralizadas en el siglo xx, con la ley 22.439, conocida como "Ley Videla". Es una legislación de la dictadura que, en la lógica de la Guerra Fría y la doctrina de la seguridad nacional, vuelve al Estado represivo con los que llegan, poniéndoles numerosas trabas para su integración al país. A rigor de verdad, no se trata de una ley propiamente dicha, ya que el gobierno de facto había cerrado el Congreso y, por esta razón, jurídicamente hablando se trata de un Decreto-ley emitido por el poder ejecutivo. Esto significa que desde su origen carece de legitimidad y rompe con la tradicional política argentina de apertura a la inmigración. Es del 23 de marzo de 1981, y los siguientes artículos, que comentaremos a continuación, marcan el espíritu de la misma:

> Artículo 2°.- El Poder Ejecutivo, de acuerdo con las necesidades poblacionales de la República, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina.

---

2 Entre estos acontecimientos destacan el asesinato del Jefe de la Policía, coronel Ramón Falcón en 1909 y la bomba colocada en el Teatro Colón en 1910.

3 La colonización en Argentina significó un modelo de fomento semiprivado de inmigración. El gobierno firmaba contratos con empresarios quienes se comprometían a traer al país mano de obra agrícola y laboriosa. A cambio, el Estado les suministraba tierras, semillas y herramientas de labranza. Según los casos, los mismos colonos pagaban al empresario y otras veces lo hacían tanto ellos como el mismo Estado. Estos particulares solían ser del mismo país de origen de donde se reclutaba.

> Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, establecerá los lineamientos y pautas generales de la política de inmigración, determinará las zonas del interior del país que se consideren prioritarias para el poblamiento y adoptará las medidas necesarias para promoverlo (Ley 22.439 de 1981, Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración).

Queda claro el carácter restrictivo y selectivo de la inmigración al destacar que solamente algunos pueblos —determinados exclusivamente por el poder ejecutivo— estarían en condiciones de poder adaptarse adecuadamente al país. Y esto se refería a cuestiones de ideología política, como era la exclusión de aquellos que pretendían llegar de países del bloque comunista (aunque esto en la práctica era difícil) y, más aún, de aquellos que por una visión racista y xenófoba no se querían en el país.

En cuanto al siguiente artículo, se le quitaba la libre movilidad a quien pidiera la residencia y se lo obligaba a establecerse en ciertas áreas que se consideraban útiles y no peligrosas. Así, por ejemplo, estaba totalmente prohibido que se establecieran en zonas de frontera, por ser consideradas áreas sensibles para la defensa. Hay que tener en cuenta que existía una lógica de situación prebélica con los vecinos, que, por ejemplo, casi llevan a la guerra con Chile en 1978 por la posesión del canal del Beagle. Así era sencillo expulsar del país a los elementos considerados peligrosos y se les negaban los derechos a la salud y la educación.

Esta legislación no será modificada de forma inmediata con el regreso de la democracia en 1983. De hecho, durante la década de 1990 va a ser promovido por el gobierno un discurso que identificaba al delincuente con el migrante. Así, en 1994 se sanciona un Reglamento de Migraciones, que significó en la práctica la separación de familias y la no atención médica en casos de serias patologías.

Habrá que esperar a 2003 para que otro gobierno, del mismo signo político, promueva la promulgación de una nueva ley reglamentada y con entrada en vigor el 20 de enero de 2004. Esta nueva legislación se transformó en una referencia internacional, al reconocer la migración como un derecho humano y garantizar a los inmigrantes derechos educativos, sanitarios y laborales, sin importar la condición reglamentaria en que se encuentren. También se introduce el paradigma de "patria grande" que favorece especialmente a los latinoamericanos; en particular, dándoles facilidades para su nacionalización y los beneficios que conllevan como planes sociales, subsidios, jubilaciones no remunerativas, entre otros. Así, el texto dice en su artículo 3, que declama sus objetivos:

> […] f) Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes; i) Facilitar la entrada de visitantes a la República Argentina para los propósitos de impulsar el comercio, el turismo, las actividades culturales, científicas, tecnológicas y las relaciones internacionales […] (Migraciones, ley 25.871 del 2003).

LAS CIFRAS DE LA INMIGRACIÓN

Las fuentes que tomamos y publicamos a continuación son, en primer lugar, del censo nacional de 2010. El último censo llevado a cabo y, por sus características, brinda información de todo el país y con bastante exactitud. Seguramente es un buen reflejo de la realidad. Sin embargo, a casi diez años del mismo, ciertos números, como veremos, han cambiado, por lo que, para actualizar las cifras censales, utilizaremos la información proveniente de la Dirección General de Migraciones. Hay que decir que, si bien durante el último tercio del siglo XIX y comienzos del XX la masa humana que llega lo hace principalmente desde Europa, ésta se frena a partir de la década de 1940 y comienza a crecer la de países de la región. Esta última siempre existió, pero recién se visibilizó de forma más clara con la reducción de la primera. Así, vemos en las tablas 11.2 y 11.3 los grupos a continuación y su porcentaje del total.

Según la Dirección Nacional de Migraciones, hoy el ranking de inmigrantes sería: Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela. Según esta misma fuente, más de veintisiete mil venezolanos se radicaron en Argentina en 2017, y se estima que podrían llegar a alrededor de treinta y cinco mil en 2018. Argentina concentra la mayor migración venezolana entre los países que no tienen frontera o están muy próximos a Venezuela. Incluso la migración es mayor que en Perú, dadas las facilidades para reconocer títulos universitarios y tramitar la permanencia transitoria.

Por ser ciudadanos del Mercosur, los venezolanos tienen varias ventajas. Algunos cumplen los requisitos para aspirar a residencia permanente tan pronto llegan, como es el caso de los que tienen lazos con algún ciudadano argentino. A otros se les otorga una residencia temporal y luego de dos años pueden aplicar a la permanente.

Con respecto a la sociedad civil, la Asociación de Venezolanos en Argentina (ASOVEN) es una de las ONG más importantes que ayuda a los venezolanos. Si bien ASOVEN nació hace dieciocho años con el objetivo de

difundir la cultura venezolana en Argentina, hoy se encarga de proveer alimentos, medicamentos y ropa, y brinda orientación sobre el sistema migratorio. En cuanto a su vecino, en 2010 la Dirección Nacional de Migraciones otorgó 106.362 radicaciones a personas provenientes de Colombia.

Tabla 11.2
Distribución de la inmigración en Argentina según procedencia de países de la región

País de origen	Porcentaje sobre el total de inmigrantes
Paraguay	30,5
Bolivia	19,1
Chile	10,6
Perú	8,7
Uruguay	6,5
Brasil	2,3
Resto de América	3,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) sobre el censo nacional del 2010.

Tabla 11.3
Distribución de la inmigración en Argentina según procedencia mundial

País de origen	Porcentaje sobre el total de inmigrantes
Italia	8,2
España	5,2
Resto de Europa	3,2
China	0,5
Resto de Asia	1,2
África y Oceanía	0,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) sobre el censo nacional del 2010.

ACCIÓN POLÍTICA TRANSNACIONAL DE LOS GRUPOS MIGRANTES

Hasta hace poco el fenómeno migratorio no era estudiado en su aspecto global, esto es, como un proceso. Esto sucedía porque se circunscribía el análisis a los marcos de los Estado-nación en su papel de “sociedades receptoras”, destacando conceptos como “asimilación

efectiva" o "integración nacional". Estos argumentos se mantuvieron con las ideas teóricas del *pull/push* (atracción/expulsión), donde los pesimistas enfatizaban en la expulsión y los optimistas en la atracción.

A partir de la década de 1990 se ha introducido en el marco de los estudios migratorios el concepto de *transnacionalismo,* como marco teórico, y el concepto de *diáspora* como actor internacional de la paradiplomacia[4]. De este modo, se tiene una visión más dinámica y totalizadora del fenómeno.

Así, los estudios migratorios comenzaron a aplicar una mirada simultánea en origen y destino que permitió formular nuevas preguntas al fenómeno migratorio, al incorporar las relaciones, vínculos y prácticas que se inscriben más allá del territorio nacional. Son trabajos que exploran un análisis del fenómeno migratorio, dando cuenta de las prácticas que los emigrantes despliegan, no sólo en los países de destino, sino también en cuanto a las relaciones (familiares, culturales, económicas, políticas, religiosas) que siguen manteniendo con el lugar de origen. Son estudios que entienden que existe una sinergia entre los grupos emigrantes y los que han quedado en el lugar de origen, con objetivos y agendas comunes.

La ventaja del enfoque transnacional en el estudio de las migraciones es que éste se entiende como un proceso articulado sobre varios ámbitos, como el social, el cultural, el económico y el político. Esto le imprime un carácter dinámico de cambio, tanto en la sociedad de acogida como en la de partida e, incluso, entre ambos, es decir, en el traslado mismo. Se rompe con la separación entre país receptor/emisor, convirtiéndolos en vasos comunicantes. Las comunidades de inmigrantes crean lazos "acá" y "allá", constituyéndose en comunidades transnacionales o diásporas. El emigrante por sí mismo, y mediante las instituciones que crea, vive simultáneamente en el país emisor y en el receptor. Esto cuestiona conceptos que hasta hace bien poco se entendían de una manera demasiado cerrada, como el de ciudadanía.

Por otro lado, estos grupos crean prácticas transnacionales propias que implican lo económico (como el envío de remesas o favorecer las inversiones empresariales), lo cívico-social (participación en procesos de desarrollo comunitario), lo cultural (consumo de productos

---

4 Tradicionalmente, en el marco del estudio de las relaciones internacionales, los únicos actores eran los Estados-nación, por ser ellos los portadores de la soberanía estatal. Hoy, hay autores que hacen ingresar actores secundarios o derivados que también participan de acción llamadas "paradiplomáticas" o paralelas. Autores como Aldecoa ponen en estas condiciones a los Estados subnacionales como pueden ser las provincias (ver Aldecoa y Keating, 2000). Por nuestra parte, entendemos que esa definición puede ser también aplicada a otros grupos como las iglesias o las diásporas.

de origen, prácticas religiosas) y lo político, y que tienen objetivos tanto en origen como en destino. En definitiva, buscan mejorar la calidad de vida en esos aspectos.

En cuanto a lo político, es importante el *lobbying* y la incidencia en origen y en destino. Muchas veces lo que se busca es un objetivo puntual o a mediano plazo, pero otras veces las diásporas actúan buscando grados de autonomía para la madre patria (incluso la soberanía completa). Esto es particularmente evidente en aquellos lugares con movimientos nacionalistas fuertes, y aquí las diásporas se convierten en agentes de paradiplomacia. Esto implica la participación en los partidos políticos o la creación de partidos propios, en asociaciones o iglesias, redes informales de apoyo, organizaciones no gubernamentales, etcétera. Con esto se logra una bidireccionalidad política, poco estudiada hasta ahora (Cruset, 2015, cap. I).

LA INMIGRACIÓN ITALIANA[5]

La inmigración italiana a la Argentina fue la segunda más numerosa en términos totales después de la española, y la primera si nos detenemos en el periodo de la gran oleada inmigratoria (entre 1870 y fines de la Segunda Guerra Mundial). Se estima que, entre quince y veinticinco millones de argentinos, es decir entre el 40% y el 65% de la población tienen ascendentes italianos. Es por esto que la cultura está fuertemente influenciada por esta corriente migratoria, y todo lo que ocurra dentro de ella o en Italia mismo, tienen siempre una gran repercusión en la sociedad de recepción.

Con la ley 459 del 21 de diciembre del 2001 —también llamada la ley Tremaglia por ser promovida por el ministro para los italianos en el mundo, Mirko Tremaglia—, el parlamento italiano otorgó a los ciudadanos en el exterior no sólo la posibilidad de ejercer por correspondencia el derecho al voto, sino la de elegir representantes propios para defender sus intereses. El 8 y el 9 abril de 2006 fue la primera vez en que los italianos en el extranjero votaron en elecciones políticas italianas. Y el 13 y el 14 de abril de 2008 se hizo una nueva elección anticipada a causa de la renuncia del gobierno de Romano Prodi.

En las dos ocasiones eligieron un total de seis senadores y doce diputados, repartidos en cuatro circunscripciones: Europa, América del Norte, América del Sur y Oceanía-Asia-África. La circunscripción de América del Sur eligió a dos senadores y tres diputados. En 2006, un senador y dos diputados eran residentes en el país. Y, según los

---

5 Lo que presentamos a continuación es una actualización y profundización de un trabajo anterior (Cruset, 2011).

datos aportados por el cónsul general, los italianos en Argentina eran para ese momento unos seiscientos mil, siendo la colectividad más grande en América Latina y segunda en el mundo después de la de Alemania.

Esto representa que unas doscientas setenta y tres mil personas participaron eligiendo entre nueve listas, sobre un padrón total de cuatrocientas cuarenta y siete mil. De los votantes, unas ciento treinta y dos mil personas vivían en Buenos Aires y el conurbano bonaerense, mientras que el resto pertenecía en su mayoría a las ciudades de Rosario, Mendoza, Mar del Plata y Bahía Blanca.

El que se agrupen en circunscripciones muy amplias, y así toda América del Sur, conlleva a una gran dificultad para coordinar agendas y objetivos comunes de la diáspora, y los votos son absorbidos por partidos de la península que los usan para sus intereses que no siempre tienen en cuenta a los votantes extraterritoriales. Queda un largo camino para que se los llegue a escuchar y hacer valer sus intereses.

En cuanto a las características, método y condiciones del voto, el cual se considera un derecho y no una obligación, las páginas web de los consulados recuerdan:

> Se recuerda que el VOTO es un DERECHO tutelado por la Constitución Italiana y que, [con] base [en] la Ley n.° 459 del 27 de diciembre de 2001, los ciudadanos italianos residentes en el exterior, inscriptos en las listas electorales de la circunscripción en el exterior, pueden VOTAR POR CORRESPONDENCIA. A tal fin, se solicita por lo tanto controlar y regularizar la propia situación anagráfica y de domicilio ante el Consulado que le corresponde.
>
> EN ALTERNATIVA ES POSIBLE ELEGIR PODER VOTAR EN ITALIA EN LA PROPIA COMUNA, comunicando por escrito la propia elección (OPCIÓN) al Consulado correspondiente dentro de los plazos previsto por la ley. Los electores que elijan votar en Italia [con] ocasión de las próximas elecciones políticas, recibirán de las respectivas Comunas italianas el aviso para votar —en las mesas electorales en Italia— por los candidatos en las circunscripciones nacionales y no por los de la Circunscripción en el exterior.
>
> La elección (opción) de votar en Italia vale sólo para una consulta electoral… En cualquier caso, la opción DEBE LLEGAR al Consulado ANTES DE LOS DIEZ DÍAS SUCESIVOS AL DE LA CONVOCACIÓN DE VOTACIONES. Dicha comunicación puede ser escrita en papel simple y –para ser válida– debe contener nombre, apellido, lugar y fecha de nacimiento, lugar de residencia y firma del elector. Para dicha comunicación puede también utilizarse el modelo disponible en el Consulado, los Patronatos, las asociaciones, los COMITÉS o descargarlo del sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores (www.esteri.it) o del Consulado que le corresponde.

> Si la declaración no se entrega personalmente, deberá ser acompañada de la copia de un documento de identidad del declarante… LA OFICINA CONSULAR ESTÁ A DISPOSICIÓN PARA CUALQUIER ULTERIOR INFORMACIÓN (Consulado Italiano de La Plata, 2017, diciembre; énfasis del original).

En 2016, el desprestigiado primer ministro Matteo Renzi convocó a un casi desesperado referéndum para reformar la Constitución. Se pretendía modificar la Cámara de Senadores haciéndola un órgano que representara a las regiones —dándoles así más poder— y reduciendo el número de senadores. Argüía su alto costo económico y una casi nula funcionalidad en el sistema democrático italiano, para lo que pretendía la reforma de cuarenta y tres artículos de la Constitución de 1948. El contexto electoral llevó a una fuerte polarización de la sociedad y precisamente ahí fue cuando se convirtieron en decisivos los votos de los italianos en el exterior. En un marco de denuncias de fraude, caos en el conteo de los votos llegados por correo y el escándalo de haber utilizado las direcciones de los inscritos en los consulados para enviar propaganda a favor del "sí" —disimulado por ser una carta escrita por el jefe del gobierno—, terminó ganando el "no" lo cual precipitó la renuncia de Renzi (*El País,* 2016, 4 de diciembre; *La Nación,* 2018, 5 de marzo).

En cuanto a los italianos residentes en Argentina que, como hemos mencionado, están inscritos en la circunscripción electoral de América meridional, y que, por número y organización, son el más importante en la región, hablaremos a continuación. En el 2007 se funda la asociación MAIE, la cual se oficializa en 2008, y comienza a participar electoralmente a partir de los comicios de ese año. Su fundador es Ricardo Merlo.

Merlo y su movimiento se presentaron para las elecciones al Parlamento Europeo de 2009 en una coalición con el partido de centro Liberal Demócratas, que pasará a llamarse Liberal Demócratas-MAIE. En las elecciones de 2013 ganaron dos diputados y un senador. En las elecciones europeas de 2014, el MAIE concurrió junto con Yo Cambio (*Io Cambio*), pero no pudo conseguir ningún escaño porque dicha lista no pasó el umbral necesario para obtener representación, logrando apenas el 0,2% nacional y 3% en la circunscripción extranjera (Ministero dell'Interno, 2014). En 2014, MAIE apoya el voto de confianza que le da a Renzi, de centro izquierda, la jefatura de gobierno.

El MAIE no se considera ni de izquierda ni de derecha, sino una propuesta que lleva a reivindicaciones puntuales de los emigrados y no a grandes propuestas para la política doméstica de la península, y tal vez ahí reside su éxito. Así, por ejemplo, pide una mejora en la atención consular, la cual considera "desastrosa", al mismo tiempo

que pide mayor promoción en Argentina del idioma y la cultura italiana y el intercambio empresarial y educativo entre ambos países. "Por eso nosotros le decimos a la gente que vote al MAIE y no vote a los partidos tradicionales porque un electo en Argentina de un partido tradicional va a ir a Italia y va a hacer todo lo que allá le dicen" (*Democracia,* 2018, 14 de febrero).

Hay que agregar que esta ley ha tenido una fuerte resistencia en la opinión pública. Por un lado, el gasto que implica la manutención de esos legisladores, pero también, porque al no vivir en el país el grado de conocimiento de la problemática italiana de los votantes los llevaría a equivocarse al sufragar. Esta es una crítica que puede tener algo de asidero en la realidad, pero que no deja de ser parcial. Por otro lado, Italia es uno de los países europeos en otorgar con mayor liberalidad la ciudadanía a los hijos y nietos de emigrados. A esta política no se le reprocha, tan duramente, en parte por un sentir de justicia y reivindicación hacia los millones de compatriotas que debieron marcharse, pero también porque los argentinos con doble ciudadanía, que se convierten al mismo tiempo en ciudadanos de la Unión Europea, por lo general no retornan a buscar trabajo, sobre todo, por el desconocimiento del idioma. La contrapartida es el número mayor de argentinos trabajando en España con pasaporte italiano.

EL VOTO DE LOS PARAGUAYOS

La inmigración paraguaya a la Argentina se ha hecho más visible a partir de la disminución de la llegada de inmigración masiva desde Europa. Desde las décadas de 1950 y 1960 se comenzaron a formar las primeras asociaciones comunitarias. Muchas de estas forman parte de una federación que las nuclea llamada FEPARA y que, entre otras actividades, se ocupa de la difusión de actividades comunitarias. Por otro lado, el C. A. Deportivo Paraguayo se constituyó en un lugar de encuentro de los paraguayos de distintas procedencias, sin importar las localidades de origen, afiliación política o religiosa. Por esto mismo, es el ámbito para las discusiones políticas en el país de origen (Del Águila, 2013, 7 de marzo).

En cuanto a su relación con la Embajada paraguaya en el país, siguiendo a Álvaro del Águila, ésta ha fluctuado dependiendo de su afinidad partidaria o no. Así, por ejemplo, durante la dictadura del general Stroessner el ente diplomático era usado para inteligencia y seguimiento de opositores exiliados. Por eso, la relación era de temor y de alejamiento de la misma. Con el regreso de la democracia en 1989, la conexión era mejor o peor, dependiendo del partido político que gobernaba en Paraguay y la simpatía que podría tenerles a unas asociaciones que crecieron tomando sus propias decisiones ideológicas.

Con la actividad consular esto cambia, por la naturaleza más práctica de la relación que incluye trámites que les facilitan la vida cotidiana.

Los paraguayos en Argentina constituyen el 11% del padrón electoral del país, por eso en 2008 el candidato a la presidencia Fernando Lugo estuvo haciendo campaña en Argentina para captar esos votos. "Lugo explicó que Paraguay es uno de los pocos países de América Latina que no permite a sus ciudadanos votar en consulados o delegaciones diplomáticas, por lo cual el traslado es imprescindible para cumplir con el acto cívico" (*Página 12,* 2008, 10 de marzo).

Esto, porque necesitaba esos votos para ganar. Y tuvo éxito en conseguir ese apoyo, pues desde todo el país se movilizaron en caravanas que cruzaron la frontera para apoyar su propuesta electoral. Y, al llegar al poder, cumplió con su promesa de llamar a un referéndum de consulta sobre la posibilidad del voto desde el exterior. Con 78% ganó el "Sí", aunque el grado de participación fue muy bajo, sólo del 12%, pero al no exigir ningún mínimo para que fuera legal fue aprobado. En 2011 se hizo una enmienda a la Constitución de 1992 y esto quedó anexado en la Carta Magna. Lo importante es que a partir de esto no sólo podrán ejercer su derecho cívico, sino que también podrán ser elegidos para distintos cargos públicos que incluyen presidente, vicepresidente, senadores y diputados del Mercosur; aunque no a diputados, gobernadores o miembros de órganos municipales (*El Día,* 2011, 10 de octubre). A partir de las elecciones generales de 2013 se hace efectiva la norma constitucional, pudiendo ser considerados los paraguayos residentes en el exterior como ciudadanos políticos, tanto pasivos como activos; esto es, no sólo pudiendo elegir, sino también con la posibilidad de ser elegidos.

En la Web del gobierno de Paraguay se explica en preguntas frecuentes si pueden votar:

> Sí. Todos aquellos paraguayos residentes en el exterior que se encuentran inscriptos al Registro Cívico Permanente Exterior y aparecen habilitados en el Padrón 2013 podrán votar.
> Para formar parte del Registro Cívico Permanente Exterior, ellos debieron inscribirse en el Registro Cívico Permanente del Exterior.
> En 2010 se realizó el Referéndum Constitucional y el Art. 120 de la Constitución Nacional quedó redactado de la siguiente manera: "Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido dieciocho años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley (Justicia Electoral, 2013).

Al igual que para el caso italiano, se exige, en el paraguayo, un empadronamiento en el consulado. La otra similitud es el otorgamiento de la ciudadanía por medio del *ius sanguinis* o derecho de sangre. Esto significa que pueden ser considerados ciudadanos acreditando su filiación. La ley 91 de 1992 establece: "Art. 4. 1. El extranjero o el apátrida, del cual el padre o la madre o uno de los ascendientes en línea recta de segundo grado han sido ciudadanos por nacimiento". Esto se da sin límite de generaciones, pero no puede haber saltos entre ellas. Para el segundo caso, la Constitución establece en su capítulo III: "Artículo 146. DE LA NACIONALIDAD NATURAL. Son de nacionalidad paraguaya natural: las personas nacidas en el territorio de la República; los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero" (Embajada de Paraguay, 2018).

La primera vez que pudieron votar fue en las elecciones generales del 2013, cuando sólo se habían empadronado dieciséis mil, del total de un poco más de medio millón. Pero algunos testimonios publicados por el diario *Clarín* exponen el alto componente emocional que implicaba votar:

> "Hoy estaba muy emocionado explicándole a mis hijos lo que íbamos a hacer. Por más que ellos sean menores, de grandes van a entender que, a los cuarenta años, su papá votó por primera vez a un presidente de Paraguay", dice Wencio de la mano de Wilfredo y Aníbal, sus hijos de nueve y doce años.
> "Cuando me empadroné en 2011 me llené de ilusión y cuando recibí la carta del consulado invitándome a votar sentí que mis derechos como paraguaya se estaban cumpliendo como debe ser en Argentina", dijo Miriam emocionada (*Clarín,* 2013, 21 de abril 21).

Lo que es bueno tener en cuenta es que estos comicios se llevaron a cabo después de la destitución del expresidente Lugo, quien fue el promotor de la medida[6].

CONCLUSIÓN

Viejos fenómenos deben ser estudiados con nuevos marcos explicativos, porque las realidades complejas y globalizadas de la actualidad no pueden estar circunscritas al estrecho marco del Estado-nación. Las personas que se trasladan en condición de migrantes mantienen un estrecho vínculo con su lugar de origen, que pasa por lo

6 En junio de 2012, tras un juicio político, el presidente fue destituido por el Senado.

afectivo, pero que encierra otras dimensiones como la cultural, la económica y la política. Al mismo tiempo, los países que los vieron partir quieren mantener con ellos esa vinculación por distintas razones que hemos tratado de entender en este trabajo. Es que, por un lado, el espíritu de reparación y reivindicación hacia aquellos que debieron abandonar una patria empobrecida en su momento, pero hoy mucho más próspera —como es el caso de Italia—, pero también el caudal de votantes que los partidos tradicionales pueden obtener en el exterior.

Tabla 11.4

Participación de italianos en el exterior residentes en Argentina en comicios peninsulares

	2006	2008	2013	2018
Total	180.900	252.719	197.725	233.772
Porcentaje de participación	50,59	56,94	34,44	33,72

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior de Italia (elezionistorico.interno.gov.it). Todas las votaciones son para el Congreso.

Tabla 11.5

Participación en comicios en Paraguay, 2018

Total de electores	Capital	Región central	Resto del país	Residentes en el exterior
4.241.507	409.071	1.155.362	2.638.904	38.170

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Paraguay (www.tsja.gov.py).

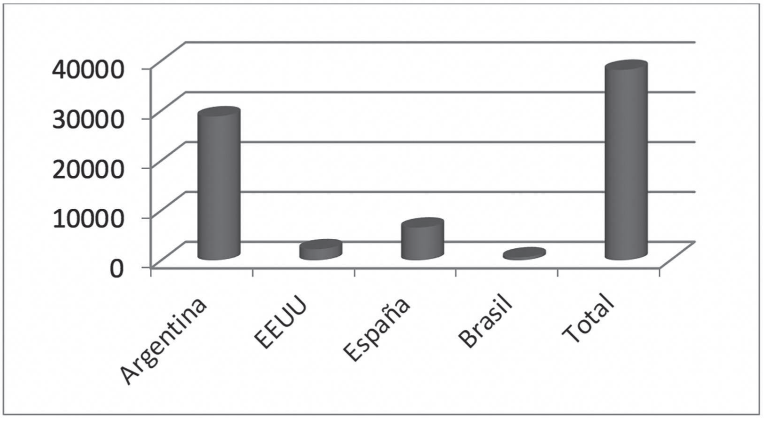
Tabla 11.6

Participación de residentes en el extranjero en los comicios en Paraguay, 2018

Argentina	Estados Unidos	España	Brasil	Total
28.830	2.212	6.542	586	38.170

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Paraguay (www.tsja.gov.py)

Figura 11.1. Participación de residentes en el extranjero en los comicios en Paraguay, 2018, según lugar de residencia



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Paraguay (www.tsja.gov.py

No hay que ser ingenuos a la hora de evaluar el precio de estas concesiones, porque queda claro que exigen una contraprestación, y eso determina el grado de autonomía que las diásporas pueden tener como libertad de acción para fijar agendas y tratar de lograrlas. Así vemos como, para el caso italiano, por ejemplo, la creación de espacios políticos propios alejados de los partidos peninsulares les permite fijarse metas propias, aunque pequeñas y a corto plazo como las mejoras en la atención consular.

Por otra parte, las agendas domésticas del Paraguay tienen que hacerse escuchando a sus ciudadanos y sus intereses tienen más peso que en el caso anterior. El hecho de haber conseguido sus emigrantes la reforma constitucional que les permitió el voto por su propia lucha y participación los convierte en actores con más poder de acción y más peso a la hora de hacer escuchar sus reclamos.

Como conclusión, podemos pensar que las reformas que vienen de "arriba" como concesiones de los Estados de donde partió la emigración, son menos receptivas a sus intereses que al ser al revés. Cuando la reforma es un logro "desde abajo", el grado de influencia parece ser mucho mayor. Al menos para estos dos casos de estudio.

Todavía queda por investigar qué peso tiene esta acción política extraterritorial en la sociedad de acogida y, al mismo tiempo, si el país receptor marca algunas de las pautas de participación en la madre

patria, por ejemplo, si se copian prácticas políticas, si hay objetivos específicos que forman parte de la sociedad civil a la que pertenecen —por ejemplo, sobre actitudes hacia los derechos humanos o cuestiones de género, etcétera—, que sean reivindicaciones logradas que se consideren valores a extrapolar. Pero esto deberá quedar para futuros proyectos que amplíen y profundicen las temáticas. Sin embargo, creemos cumplido nuestra meta de plantear modelos nuevos en los estudios migratorios y preguntas que necesitarán respuesta más adelante. Consideramos que la ciencia no se construye tanto por las respuestas como por las preguntas que se hacen y eso está hecho.

CAPÍTULO 12
DINÁMICA DE LA MIGRACIÓN Y MOVILIDAD HUMANA. EL CASO DE CENTROAMÉRICA

Carlos Murillo Zamora

Un número significativo de estudios sobre las migraciones tienden a construirse en la observación de los flujos de personas o en estudios de casos, dejando en segundo plano —o incluso obviando— el contexto en que se producen los desplazamientos; es decir, desatendiendo la perspectiva holística e integral de la migración como parte de las dinámicas societales, económicas, políticas, culturales, jurídicas y estratégicas de la realidad socialmente construida. Entre los aspectos poco observados está lo relativo a la estigmatización, la violación y el encarcelamiento de las personas migrantes, como también lo relativo a la construcción de las nuevas identidades de quienes tienen que incorporarse a las sociedades de acogida, ya sea que buscan retornar a sus países de origen o porque esperan residir de forma permanente, según las causas de su desplazamiento. También están las consecuencias generadas por los migrantes en el lugar de destino y en los de procedencia; en estos últimos, las repercusiones son mayores cuando se producen las remesas familiares, que tienen un impacto en la economía, como también consecuencias sobre los núcleos familiares y la estructura social. En todo lo anterior, Centroamérica es un buen ejemplo de los múltiples efectos de las migraciones en los diferentes ámbitos.

Por supuesto, lo que describo en el párrafo anterior es una perspectiva muy amplia y no pretendo abarcarla con algún detalle en este

capítulo, sino presentar los principales elementos que de ella se derivan en el caso centroamericano, para mostrar la magnitud del fenómeno migratorio en las dos primeras décadas del siglo XXI. Teniendo en cuenta que lo que ocurre en esta región (considerada también una subregión, dependiendo de cómo se delimite geográficamente) es parte del fenómeno mundial de una oleada migratoria en gran escala, como las ocurridas en otros momentos de la historia de la humanidad, y fueron determinantes en la definición de los mapas demográficos, étnicos, políticos, económicos, sociales y culturales y poco a poco modelaron el mundo de hoy. Ello quiere decir que los países, ya sean generadores o receptores de migrantes, enfrentan un desafío de enormes proporciones, sobre todo demográficas, que tienen lugar en un momento de mayor globalización y creciente interdependencia, pero al mismo tiempo de marcado nacionalismo nativista y populismo que fomenta la xenofobia y las confrontaciones étnicas.

Esto tiene lugar en un escenario en donde hay gobiernos que impulsan la emigración, porque ven en ella una fuente de diversos beneficios —lo cual significa que convierten a la persona migrante en un bien de exportación—; mientras que otros encuentran en el flujo la posibilidad de contrarrestar el decrecimiento de sus poblaciones, por la caída en la tasa de natalidad. Y en tercer lugar están los gobiernos, como el de Estados Unidos de América y varios países europeos, que perciben esos movimientos como una amenaza a la seguridad nacional y humana, por lo que recurren a las fuerzas armadas y a la violencia para repeler los desplazamientos.

No se puede desconocer el rol que han tenido las migraciones para el desarrollo humano, la construcción del mapa político y económico y los procesos globalizadores. La cuestión es que cuando los flujos adquieren las dimensiones que muestran en este momento a escala global, las tensiones gubernamentales y societales aumentan de manera exponencial y el escenario se torna más frágil y desestructurado; a lo que se suman la multicausalidad de las migraciones y la diversidad de percepciones sobre la relación nosotros/otros, sin dejar de lado un hecho fundamental: que el *otro* "se representa, se estereotipa como alguien procedente de una raza y de una cultura distintas" (Sassen, 2014, p. 183). Por ello la concepción de la persona migrante ha cambiado con el tiempo, de igual forma la estigmatización y estereotipo de quien decide migrar.

Ello porque en los desplazamientos se observan motivaciones políticas, económicas, sociales, étnicas, culturales, religiosas y hasta civilizacionales; sin olvidar las migraciones por razones ambientales. Hay quienes huyen de los conflictos políticos y armados, de las dictaduras y regímenes autoritarios y totalitarios, de la miseria, de la

violencia y la inseguridad, y de las limpiezas étnicas y religiosas, como también de quienes aspiran a un futuro mejor o desean ejercer su profesión, pues el mercado de sus países de origen no le ofrece oportunidad alguna. En todas esas situaciones está implícita la cuestión de la identidad y del arraigo/desarraigo, como también de las expectativas sobre migrar. ¿Se trata, hoy, de lo que A. Toynbee denominó, en su obra *Estudio de la historia, Wölkerwanderung*, migración de los pueblos? ¿O de un viaje con un pronto regreso? Sin duda, ello es un factor determinante en la decisión de emigrar, pues el abandonar el lugar de residencia resulta más valioso, en términos de costo de oportunidad, que la estigmatización y estereotipo como un *outsider*.

Pero también, como ocurre en los países del denominado Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y, por supuesto, en otras regiones, se trata de personas desesperadas que huyen sin valorar las consecuencias de la travesía y de lo que les espera en el lugar de destino —e incluso sin saber si lograrán alcanzar la meta—. La decisión se basa en escapar a una realidad que no garantiza la sobrevivencia diaria y puede ser "mejor y alentador" estar en prisión, por ejemplo, en Estados Unidos, que ser secuestrado o asesinado por los grupos del crimen organizado. Por ello se emigra en un grupo familiar, junto con infantes. Pero, no se trata del *Wölkerwanderung* de Toynbee, puesto que más bien se "huye" en colectividad para abandonar el estilo de vida y las prácticas culturales. Por esta razón es que aludo al problema de identidad.

La complejidad y magnitud de los flujos migratorios y sus causas ha conducido a la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (de septiembre de 2016) y al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado por la Conferencia Intergubernamental celebrada en Marrakech, Marruecos (10 y 11 de diciembre de 2018)[1]. Con ello se busca ordenar la gestión de los migrantes por los gobiernos, basada en los siguientes principios rectores, de acuerdo con el pacto: i) centrarse en las personas; ii) cooperación internacional; iii) soberanía nacional; iv) Estado de derecho y garantías procesales; v) desarrollo sostenible; vi) derechos humanos; vii) perspectiva de género; viii) perspectiva infantil; ix) enfoque pangubernamental; x) enfoque pansocial.

Con el propósito de abordar la complejidad de la migración en la actual coyuntura centroamericana, en la primera sección hago referencia a cuestiones conceptuales y generales. En segundo lugar,

---

1 Fue adoptado por ciento cincuenta países, y se destacó allí la negativa de Estados Unidos a suscribirlo. Y fue aprobado por la Asamblea General de ONU.

presento una breve caracterización del istmo centroamericano, seguido de una referencia a la coyuntura centroamericana en estas primeras décadas del siglo XXI. En la cuarta sección abordo lo relativo a la movilidad humana y los desplazamientos en los países centroamericanos, como también de los flujos migratorios en la región. Finalmente, reviso lo que corresponde a la política migratoria, como una cuestión con algunas particularidades en cuanto a política pública.

ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y GENERALES

Migrar no es solo una cuestión de abandonar el lugar de residencia y trasladarse a otro en forma voluntaria o involuntaria. Hay múltiples causas, motivaciones y detonantes/aceleradores que determinan y condicionan el fenómeno, sobre todo en momentos de grandes oleadas en múltiples direcciones. Por ello, considero necesarias unas breves referencias a cuestiones conceptuales sobre un constructo que cada día se torna más complejo.

Por la naturaleza de los seres humanos, la constante, durante la mayor parte de la historia de la humanidad, han sido las migraciones, desde aquellas originadas en la zona de los grandes lagos africanos, que condujeron a poblar el planeta, pasando por el largo periodo de las tribus recolectoras y cazadoras y más tarde con la primera revolución agrícola, que generó los desplazamientos estacionarios, hasta las grandes oleadas de conquista y colonización desde los centros de poder alrededor del mundo —sobre todo europeos— y los flujos a partir de la década de 1990, tras el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, por el sedentarismo de los últimos milenios y la creciente urbanización, se tiende a pensar que los individuos y la sociedad han estado siempre vinculados a un espacio territorial delimitado políticamente. Esto último es un fenómeno relativamente reciente, relacionado con la organización político-administrativa, sobre todo del Estado, y la construcción de una comunidad nacional, en particular bajo la idea de patria. Por consiguiente, esta se relaciona con el territorio, la autoridad y los derechos (véase Sassen, 2013).

La magnitud del actual flujo migratorio y desplazamientos, junto con el renacer del nacionalismo, en particular una de las versiones más radicales al vincularse con la idea de una comunidad nativa, étnica y religiosa[2], han convertido el tema de las personas migran-

2 El caso más evidente son los argumentos del presidente D. Trump y su política de “tolerancia cero” que busca defender una comunidad estadounidense limitada a blancos anglosajones y protestantes (aunque sean inmigrantes), degenerando sus argumentos en una supremacía blanco machista, que convierte a los “otros” (con muy pocas excepciones como nórdicos y algunos orientales) en un “lumpen” integrado

tes, refugiadas y desplazadas en una cuestión de derechos humanos (Goldenziel, 2016, p. 580).

Cuando se puso término al Holocausto y a los campos de concentración tras la Segunda Guerra Mundial, como también con el fin de la Guerra Fría, se pensó que se habían acabado las migraciones forzadas y los campos de detención y refugiados. Sin embargo, se produjeron los genocidios y las limpiezas étnicas en los Balcanes y la antigua Yugoslavia, Asia Central y Ruanda o la situación de los rohingyas; luego, apareció la violencia de diversa naturaleza y la inseguridad generalizada. Esto generado por actores estatales y no estatales, públicos y privados, incluidas aquellas entidades que, como el gobierno, se supone, debe proteger a la población y garantizarle el disfrute de sus derechos y oportunidades de desarrollo como seres humanos integrales. Cómo obviar la realidad de la mencionada comunidad rohingya, de africanos que arriesgan sus vidas en el mar Mediterráneo, o de los sirios e iraquíes que huyen de la barbarie y la privación; y de los centroamericanos —hoy en caravanas— que tratan de escapar a la violencia criminal y la corrupción. En 2013 en promedio treinta y dos mil personas por día abandonaban sus hogares (Goldenziel, 2016, p. 580)[3].

Por supuesto, las causas son muchas, como también son diversas las actitudes de y hacia las personas migrantes. Así, hay estudios que muestran que la hostilidad/receptividad de la población depende de preocupaciones económicas, razones ideológicas y educación, entre otras; mientras que los determinantes de la emigración resultan de factores como "la condición económica en el destino y en el país de origen, redes étnicas, distancia física y lingüística, diferencias culturales, cambios en políticas migratorias y presiones políticas en el país de origen" (Gorinas y Pytliková, 2017, p. 417). Esto lleva a los autores a plantear como hipótesis que "los países con actitudes más abiertas reciben influjos migratorios más grandes", lo cual sólo cito aquí.

Si bien existe un amplio marco normativo e institucional responsable de atender la situación de migrantes, refugiados, desplazados

---

por asesinos, violadores y otros adjetivos similares. Por ende, en sentido estricto la política no es de "tolerancia cero", sino de un nacionalismo populista asentado en un nativismo definido desde la perspectiva trumpiana. Por supuesto, a los familiares de su esposa, Melania Trump, no les aplica esa categoría, como sí ocurre con el resto de los eslovenos. Así que se trata de una cuestión selectiva.

3 De acuerdo con Goldenziel (2016, p. 581) "[las] razones para su huida incluyen persecución, violencia generalizada, migración económica cuando la violencia hace que sus negocios sean insostenibles, la pobreza, el cambio climático inducen su huida de la hambruna o el agua del mar que amenaza con borrar Estados enteros del mapa y otros horrores más".

y personas objeto de trata y tráfico ilegal, lo cual incluye convenciones internacionales y regionales, y organizaciones como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), entre otras, la realidad ha desbordado su capacidad de gestión; tema que no analizo aquí por razones de espacio, pero que impulsó el citado Pacto Mundial para la Migración. Aun así, sí es necesario tener en cuenta la existencia de una "gestión migratoria"[4]. De igual forma, es un asunto de capacidad del Estado, especialmente en su concepción de Estado-nación y Estado nacional, para atender las demandas de su población, al mismo tiempo que surgen nuevas esferas de autoridad (Rosenau, 1997) y el aparato gubernamental pierde control sobre porciones cada vez más grandes de su territorio, generando situaciones de anomia. Este es, en resumen, el contexto en que se debe observar y explicar la dinámica de la movilidad humana en las primeras décadas del siglo XXI.

Con este trasfondo de inicios del siglo XXI, la Declaración de Nueva York plantea en los párrafos 9 y 10 que:

> Reconocemos que en la actualidad millones de refugiados en todo el mundo no tienen acceso a soluciones oportunas y duraderas y conseguirlas es uno de los principales objetivos de la protección internacional. El éxito de la búsqueda de soluciones depende en gran medida de la cooperación y el apoyo firmes y sostenidos de la comunidad internacional.
> Creemos que deberían adoptarse medidas para encontrar soluciones duraderas: repatriación voluntaria, soluciones locales y reasentamientos y canales complementarios de administración.

Entonces, ¿cómo entender los movimientos de personas, sean migrantes, desplazados, refugiados u otros, en un escenario caracterizado por fuerzas contrarias, como la globalización y el nacionalismo/localismo?

En un análisis de la experiencia europea, Sassen (2014) procura encontrar algunos elementos que sirvan para buscar comprender la situación de las personas migrantes. En su planteamiento, ella considera que existen tendencias que no pueden obviarse, tal como el hecho de que un Estado carezca "de los medios técnicos para controlar sus fronteras, la inmigración era un proceso selectivo: no todo el mundo

---

4 Kron señala que el resultado de tal gestión "constituye cada vez más un marco" (2011, p. 54).

dejaba áreas pobres para desplazarse hacia otras más ricas, aunque pudieran llegar a ellas caminando en dos días o una semana" (Sassen, 2014, p. 13). Por ello, los controles migratorios y los cierres de fronteras no necesariamente desalientan los flujos. De ahí que resulte válido preguntarse, pensando en el caso centroamericano, ¿por qué algunas personas soportan la violencia y la criminalidad, al permanecer en sus comunidades de origen, y otras prefieren arriesgar su vida en una travesía que no les garantiza llegar al destino? Esta pregunta no ha sido respondida con evidencia empírica, pues el interés y la preocupación están en el que emigra, no en quien se queda.

No hay que olvidar, como lo analizo en otro trabajo (Murillo, 2018), que el mundo se ha transformado, al igual que el Estado y el sistema internacional; como también la relación entre las personas y los gobiernos y Estados. Por ello, la ciudadanía, de acuerdo con Sassen, "se está convirtiendo en una aspiración que debería tender a una igualdad real, no sólo formal: a una integración social cada vez más plena" y "[la] globalización cívica y los derechos humanos alimentan esta tensión, promoviendo, al hacerlo, un nuevo discurso en torno a dichos derechos" (2014, pp. 15-16). Por consiguiente, hoy la migración es "un puente entre dos mundos, aunque se produzca en una única región o país" (p. 17), pero no es "un flujo indiscriminado de pobreza", porque "[si] la pobreza bastara para producir migraciones, entonces los países desarrollados estarían permanentemente amenazados con invasiones masivas" (p. 21).

Los gobiernos han visto los desplazamientos humanos como oportunidades y como amenazas, e incluso han adoptado políticas públicas para fomentar la movilización, en la mayoría de los casos forzada. En ese sentido, Goldenziel (2016, p. 597) considera que "los Estados acostumbran transferir e intercambiar población para crear un mejor vínculo entre nación y Estado".

A pesar de la relevancia del fenómeno, no hay un sólido consenso en lo conceptual. No todos los países coinciden en lo que es una persona migrante, desplazada o refugiada. Esto genera diferendos en el trato que se brinda y en el respeto a sus derechos. Sin olvidar situaciones como la ya mencionada política de Donald Trump de "tolerancia cero", que califica a ciertas nacionalidades y comunidades étnicas como personas de tercera clase, que constituyen una amenaza a la seguridad nacional y deben ser confrontados por las fuerzas armadas.

La cuestión es que el fenómeno de la migración no es tan sencillo como lo interpretan gobernantes como Trump. De acuerdo con Sassen, "junto con la voluntad de los emigrantes, otros factores influyen y fomentan los flujos migratorios, y entre estos factores se encuentran sobre todo un sistema geopolíticamente definido" (2014, p. 182),

sean sistemas político-militares o la intervención estadounidense en Centroamérica.

Por ende, la migración es un fenómeno con una causalidad que tiene efectos acumulativos, como lo sugiere E. Fussell (2010) con la "teoría de la causalidad acumulativa de la migración", que muestra una tendencia sostenida[5]. Desde esa perspectiva, los individuos deciden migrar producto de los cambios en las comunidades de origen, lo que hace que "las ganancias potenciales de la migración sean preferibles a las de permanecer en la *home community*" (Fussell, 2010, p. 163)[6]. El auge del fenómeno ha conducido a un cambio de paradigma en la concepción de la migración, pasando de una posición de control y cierre fronterizo a uno "orientado a 'ordenar' los movimientos migratorios, según lo cual 'se conduce' a las personas y se 'gobierna' la permeabilidad de las fronteras" (Kron, 2012, p. 50). Por ende, las políticas migratorias son pragmáticas, buscan administrar y resolver problemas con diversas dimensiones y efectos multinivel, al mismo tiempo que "reflejan y construyen ideas sociales y relaciones acerca de género, trabajo y nación, con una particular referencia a la seguridad social y el trabajo doméstico" (Anderson, 2012, p. 47).

Por ello es necesario observar, explicar y entender la migración como un fenómeno holístico, con una dimensión local (y hasta familiar) y una global, por lo que se requiere un "marco transnacional de análisis" que incluya a las organizaciones y foros intergubernamentales —regionales e internacionales— y las entidades públicas y privadas de los países de origen y de recepción de migrantes (Kron, 2012, p. 56). Pero sin olvidar el entorno y el contexto en que ocurren las migraciones y esos acuerdos, porque esto tiene una dimensión geopolítica, geoeconómica y geoestratégica que no puede obviarse; ni tampoco puede olvidarse la realidad social que se construye en torno a la persona migrante y a su caracterización, incluida la estigmatización y la construcción identitaria. Es decir, la migración y su gestión —sobre todo el estudio del fenómeno, su problematización y la formulación/implementación de políticas públicas— debe concebirse en términos multinivel y multidimensional, teniendo en cuenta desde el control fronterizo, la atención de la persona migrante, el ejercicio de

---

5 Fussell anota que "las características económicas de las comunidades de origen y los cambios en aquellas hacen la migración más o menos atractivas para los residentes y a menudo los conectan a los nuevos destinos" (2010, pp. 162-163).

6 Esta socióloga (Fussell, 2010, p. 175) concluye que "las consistencias e inconsistencias entre países sugieren que la causalidad acumulativa de la migración es una dinámica importante en perpetuar la migración, aunque no contribuye de la misma forma a todas las corrientes migratorias".

la autoridad y la coordinación de acciones entre agencias nacionales e internacionales, por lo que tiene que ver tanto con gobernabilidad (Kron, 2011, pp. 55-56), como con gobernanza y legitimidad. Ello es reconocido por la Organización Internacional para las Migraciones en su informe de 2011, cuando alude a las cuestiones complejas y emergentes de la migración, para abarcar la gobernanza mundial, la movilidad, las travesías migratorias, la violencia extrema y la exclusión social (véase OIM, 2018).

Lo advierte Kron: hay que tener en cuenta el manejo que se le da a la política y gestión migratoria, pues tiende a verse como algo técnico y despolitizado, lo cual "oculta los conflictos sociales y políticos que caracterizan el fenómeno migratorio y las asimetrías de poder entre y dentro de los países que participan en programas de gestión migratoria" (2011, p. 56). Por consiguiente, la cuestión hay que enmarcarla en un "régimen migratorio", vinculado a los regímenes fronterizos (p. 57). Está pues relacionada con gobernanza democrática, regional y global; por ello, la Comisión de Naciones Unidas sobre Gobernanza Global respaldó la noción de gestión migratoria[7]. Así, la idea formulada por Gosh (citado en Kron, 2011, p. 58) se basa en una gestión compuesta por tres pilares: armonización de políticas e intereses de los Estados involucrados; un nuevo acuerdo marco internacional sobre movilidad global[8], y fortalecer el rol de los actores no gubernamentales en la formulación e implementación de políticas públicas.

Es necesario tener en cuenta lo relativo al proceso de internacionalización y socialización de las normas y prácticas establecidas en los regímenes e instituciones internacionales de los Estados y las sociedades, sobre todo cuando el trasfondo es diferente, como ocurre entre cosmovisiones occidentales y no occidentales (véase Cassarino y Del Sarto, 2018, p. 3). En materia migratoria esto se torna más complejo por las prácticas sociales y culturales propias del país de origen y de los países receptores, así como la aplicación de las normas.

Como se deduce de lo enumerado hasta aquí, los movimientos humanos tienen una estrecha relación con la seguridad, en sus distintas dimensiones, sobre todo con el trasfondo de la globalización y las

---

7 De acuerdo con Kron, el propósito era que tal gestión debía atender la situación de la migración tras el fin de la Guerra Fría, porque ésta "tenía el potencial de generar una verdadera crisis y que era necesario un régimen global y holístico de reglas y normas para enfrentar el fenómeno exitosamente. La gestión migratoria, por tanto, debería convertir la migración internacional en un proceso más ordenado, manejable y previsible; lo cual implicaba, simultáneamente, una apertura regulada en relación con los flujos benéficos y la continuación de las restricciones con respecto de la migración no deseada" (2011, p. 58).

8 Se espera que este pilar se concrete con el citado pacto mundial.

transformaciones mundiales, junto con los cambios en la arquitectura sistémica en un mundo poswestfaliano (véase Murillo, 2018). La cuestión, como anota Choucri, es que "[la] conexión entre migración y seguridad es, sin embargo, particularmente desafiante y problemática porque migración, seguridad y el vínculo entre las dos son conceptos subjetivamente inherentes" (2002, p. 97)[9]. Ello ahonda en las estigmatizaciones y estereotipos en torno a la persona migrante, refugiada o desplazada, con efectos en lo individual y lo colectivo.

Por consiguiente, es necesario comprender la migración y movilización humana en una perspectiva amplia, una que abarque el dónde, el cuándo y el quién de los flujos, para lo cual Sassen identifica seis rasgos aplicables a la gran mayoría de casos:

i. La emigración solo afecta a un porcentaje reducido de la población;
ii. Las personas migrantes siempre son una minoría de la población de una comunidad o país;
iii. Se produce una importante migración de retorno, sobre todo en el caso de flujos por razones político-militares;
iv. Hay una tendencia al asentamiento permanente, aunque no siempre se produce en un mismo porcentaje;
v. La inmigración ilegal se torna una realidad generalizada en la segunda mitad del siglo xx;
vi. La inmigración es un fenómeno diferenciado, pues "incluye a personas que buscan asentarse de forma permanente y a las que buscan un empleo temporal, que desean circular de ida y vuelta" (2014, pp. 189-192).

Y, como se ha expresado, por lo reseñado hasta aquí y porque en general la construcción de la realidad social no ocurre desconectada de la dimensión espacial y temporal, la movilidad humana en Centroamérica debe ser entendida en el complejo escenario territorial-histórico, a lo que se referirá la siguiente sección. Por ello, Sassen concluye que "las migraciones internacionales son producidas, siguen pautas y están integradas en fases históricas específicas" (2014, p.

---

9 Sin duda la cuestión de la movilización es compleja, porque intervienen múltiples factores y percepciones que determinan las construcciones sociales y los constructos. En ese sentido, Choucri (2017, p. 98) señala que la movilidad se relaciona con 1) el cómo se mira, 2) quién define que lo hay que tomar en cuenta, y 3) quién se beneficia. Mientras que la inseguridad involucra 1) la seguridad de otros, 2) la relación estratégica entre seguridad e inseguridad, y 3) el carácter objetivo y subjetivo de la seguridad.

207), por lo cual hoy deben ser observadas en la dinámica de la globalización, y de lo que he denominado una realidad que se construye en el contexto de la *fragmenintegración* (Murillo, 2018).

UNA BREVE CARACTERIZACIÓN DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Por su reciente formación geológica y su ubicación entre las dos grandes masas continentales, el istmo es un estrecho puente, flanqueado por el océano Pacífico y el mar Caribe, por lo que hoy, al igual que en el pasado, constituye una vía de paso entre el Norte y el Sur, el Este y el Oeste, por lo que los flujos que lo atraviesan dejan huella en todos los ámbitos. Además, la presencia de dos potencias regionales (México y Colombia) en sus extremos y ser el traspatio de la potencia hegemónica del siglo XX (Estados Unidos) condicionaron la historia política, económica, social, cultural y estratégica, al igual que los periodos de coyuntura y colonización por la Corona española condujeron a un fraccionamiento, el cual ha sido el otro factor determinante y condicionante de la realidad centroamericana.

Tales experiencias generaron lo que Dunkerley (1990) denominó las dinámicas de continuidad/ruptura y de unidad/diversidad. Como también la tesis de Woodward (1999) sobre una nación dividida; de ahí que "[la] historia social y económica del Istmo sugiere que su gente comparte de forma considerable sus problemas y circunstancias, aunque su experiencia política ha sido diversa", al mismo tiempo que resulta "claro que su unidad social y económica ha sido limitada por su desunidad política" (Woodward, 1999, p. IX). En este último caso reflejada en la división territorial, la diversidad étnica —evidenciada en la existencia de pequeñas comunidades originarias, sobre todo en Guatemala— y las múltiples construcciones identitarias y cosmovisiones de patria. Mientras que en lo político se generaron regímenes dominados por las fuerzas armadas —con la excepción de Costa Rica, en donde éstas no lograron consolidarse en el siglo XIX y fueron abolidas sin mayor problema en 1949—, lo que se tradujo en largos periodos de dictaduras militares y cortas fases de gobiernos democráticos, como también etapas de guerras civiles en la segunda mitad del siglo XX.

En lo económico, el tamaño pequeño de los Estados, el desarrollo tardío de la economía y la coexistencia del minifundismo con el latifundismo, y más tarde las economías de enclave, condujeron a una lenta incorporación a la economía mundial —y en distinto momento en cada uno de los países, de modo que algunos países hoy prácticamente tienen un débil sector externo—; ello se produjo en condiciones desventajosas para los centroamericanos. De igual forma, el sector primario ha dominado la economía, con lo que ha generado una actividad laboral sujeta a las cosechas, por lo que existe una alta

movilidad de mano de obra estacionaria; un factor que menciono más adelante y que constituye una de las razones de los desplazamientos internos y de las migraciones intracentroamericanas.

La integración centroamericana, bajo la citada idea de unidad y ruptura, ha estado condicionada por la política y la economía del periodo colonial, seguidas por las bases del modelo agroexportador del siglo XIX, tras la independencia en 1821 (Caldentey, 2000, pp. 110 y ss.). Sin embargo, más allá de ello, hay un hecho: "la historia de la integración regional centroamericana está marcada por la presencia constante, aunque llena de contradicciones, del ideal integracionista. Y está llena también de intentos fallidos de unión e integración de los cinco países de la región" (Caldentey, 2000, p. 175). Tal ideal integracionista está presente en los discursos y las declaraciones presidenciales, puesto que se considera que una Centroamérica integrada sólo ofrece ventajas (p. 177). La cuestión es cómo pasar de ese ideal a hechos concretos que beneficien a toda la población y eviten los conflictos que caracterizan al istmo y provocan los flujos migratorios y la movilización humana.

De igual forma, hay un aspecto que debe citarse: el caso de Belice, que es principalmente un país caribeño y por ello participa en varios esquemas de integración vinculados al Caribe, incluido el CARICOM, pero territorialmente ubicado en el istmo y, por tanto, es miembro del SICA. Sin embargo, instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) lo incorporan a la región Caribe. Mientras, en otro caso, República Dominicana, estando geográficamente en el Caribe, es parte de los esquemas de integración centroamericana, y en varios ámbitos se incorpora en los informes institucionales como miembro del istmo. Por ello, no lo tomo en cuenta en la parte migratoria centroamericana.

LA COYUNTURA CENTROAMERICANA A INICIOS DEL SIGLO XXI

La realidad centroamericana de las dos primeras décadas del presente siglo ha estado condicionada, no sólo por la realidad descrita en la sección anterior, sino por tres factores determinantes que tienen una gran incidencia en los desplazamientos y la migración intra y extrarregional. Se trata del fin de los conflictos civiles armados de las décadas de 1960 a 1980, que resultaron de acuerdos políticos incompletos, que no atendieron las causas de las guerras ni sentaron las bases de lo que sería la Centroamérica del siglo XXI. Ello provocó la desmovilización de los excombatientes y la reducción de los ejércitos, pero no la reintegración de las personas desmovilizadas y sus familias a la sociedad y sobre todo a la actividad económica.

Al mismo tiempo, se adoptó el denominado Acuerdo de Paz de Esquipulas (agosto de 1987), basado en tres pilares: paz, democracia y desarrollo, el cual condujo a una serie de cumbres presidenciales periódicas y al establecimiento del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, que se asentó sobre los esquemas de integración regional económica y política de la década de 1950[10]. Sin embargo, conforme se logró la pacificación y se dieron elecciones pluripartidistas y consecutivas, que marcaron el inicio de una débil fase democratizadora, los pilares fueron desatendidos.

El segundo factor es la repatriación, desde Estados Unidos y México, de los integrantes de las pandillas callejeras, en su mayoría jóvenes que no conocían la realidad de sus países de origen y también en un gran número salvadoreños, por lo que llegaron a comunidades desconocidas y sin claros vínculos familiares e identitarios. Esto provocó que vieran en los esquemas de pandilla su principal referente para construir sus identidades y sus relaciones interpersonales. Al mismo tiempo que se encontraron con exguerrilleros, lo que dio lugar a un fenómeno único: las maras. Estas no son pandillas callejeras al estilo de las ciudades estadounidenses, sino una comunidad organizada bajo diversos criterios sociales, culturales y estratégicos, con una dimensión territorial y la incorporación de tácticas usadas por los movimientos guerrilleros en el pasado.

En tercer lugar, está el crimen organizado[11], principalmente el vinculado al narcotráfico y al lavado de dinero. El auge se produce por el desarrollo de las rutas terrestres para la droga, sobre todo cocaína, desde América del Sur hacia Estados Unidos, por el incremento del control sobre las rutas marítimas en el Caribe y aéreas, por una parte; y por la necesidad de contar con un ámbito económico con limitados controles financieros para blanquear los dólares. En ese sentido, el istmo resultó ser un terreno propicio, que facilitó la convergencia de los carteles colombianos y mexicanos, a los que se sumaron pequeños carteles en la mayoría de los países centroamericanos, y a una fácil penetración del sistema político —pues se ha convertido en una de las principales amenazas a los Estados—.

Pero no fueron sólo grupos criminales vinculados a la droga, sino que también operan organizaciones —incluidas mafias internacionales— dedicadas a otras actividades delictivas, como el contrabando de mercancías —legales e ilegales—, la trata de personas y el tráfico de

10 Sobre el proceso de paz y las iniciativas de integración, véase Murillo (1999).

11 No aludo a "crimen transnacional organizado", porque considero que por su naturaleza el crimen organizado es transfronterizo; sobre esto, véase Murillo (2016).

migrantes. A ello se suma la delincuencia común que, aunque con un impacto económico muy restringido, tiende a ser percibida como un contribuyente, similar al crimen organizado, a la creciente inseguridad y a la violencia cada vez más generalizada, que permea todas las estructuras de la sociedad.

Las maras, el crimen organizado y hasta la delincuencia común se han visto favorecidos por un frágil y vulnerable sistema político, un marco institucional débil producto de un desarrollo tardío, lento e incompleto en la mayoría de los países, una construcción de la condición de Estado inacabada —en algunos países más que en otros— y la corrupción enquistada en todos los sectores de la sociedad que genera condiciones de anomia y espacios territoriales en los que no hay presencia gubernamental. Ello produce áreas en las que la autoridad es ejercida por entidades no políticas, las cuales hasta asumen la provisión de bienes públicos básicos. En zonas de Guatemala operan carteles del narcotráfico mexicanos, que coexisten con los carteles guatemaltecos, y asumen las funciones de autoridad y la gestión de los espacios públicos. Tal ausencia gubernamental y la naturaleza de los grupos del narcotráfico permiten considerarlos como "insurgencia no política" (Murillo, 2016). Se trata de un fenómeno que está redefiniendo las relaciones sociopolíticas y los referentes societales e identitarios, sobre todo de las nuevas generaciones; por ende, tiene una incidencia directa en los desplazamientos y migraciones.

La convergencia de todos los factores citados ha conducido a una situación de creciente de inseguridad, criminalidad y violencia. Así, en 2017, en Centroamérica hubo 14.575 homicidios producto de acciones de grupos vinculados al crimen organizado, de los cuales unos trece mil ocurrieron en el Triángulo Norte; mientras que en El Salvador la tasa fue de sesenta por cada cien mil habitantes, en Honduras de cuarenta y tres y en Guatemala de veintiséis. Ello contrasta con la de 7 en Nicaragua[12], diez en Panamá y doce en Costa Rica.

Lo relativo al narcotráfico también merece una breve referencia, pues, como cité, este ha penetrado profundamente las estructuras políticas gubernamentales y partidarias, al extremo de que se habla de

12 No hay estudios con clara y firme evidencia del porqué esa baja tasa, por lo cual se atribuye al fuerte control gubernamental ejercido por las organizaciones de base partidaria del Frente Sandinista, que se mantienen desde el triunfo del FSLN en 1979, que hoy está a cargo de la vicepresidenta y esposa del mandatario, Rosario Murillo; y a una cuestión de registro estadístico, porque a las autoridades policiales no les conviene registrar los homicidios como producto del crimen organizados, sobre todo de carteles de la droga. A ello se suma una tesis que no ha sido planteada expresamente y con evidencia empírica con respecto al control de la pareja presidencial sobre las actividades de narcotráfico que tienen lugar en territorio nicaragüense.

Honduras como un "narco Estado"[13]; pero, sobre todo, ha generado áreas territoriales en donde no hay presencia de autoridad y la administración queda en manos de grupos armados y de carteles.

Asimismo, un componente del escenario centroamericano que no puede obviarse son las remesas familiares, porque son claves para la economía y para familias con miembros que han emigrado. Tales transferencias también son usadas para el lavado. Las remesas han tendido a crecer: pasaron de ciento veintiséis mil millones de dólares en el 2000 a quinientos veinticinco mil millones de dólares en el 2015 (OIM, 2018, p. 33), y en los últimos tres años han continuado creciendo. Por supuesto, el volumen en el caso centroamericano es prácticamente microscópico, comparado con las cifras globales.

Existe otro factor que está afectando los flujos, sobre todo de desplazados, y en menor medida, la emigración. Se trata de lo ambiental. El cambio climático, el calentamiento global y los fenómenos del Niño y la Niña están provocando en Centroamérica sequías e inundaciones, lo que hace que en algunas zonas haya condiciones de hambruna. Esto fuerza a la gente a trasladarse a las ciudades, incrementando los barrios urbanos marginales, en donde hay una mayor tasa de homicidios y serios problemas de servicios públicos, de mucha menor calidad que en otros sectores de las ciudades. Es decir, en Centroamérica hay desplazados y migrantes por razones ambientales. Pero también hay "migración en tránsito" (ITAM, 2014)[14], que presenta características particulares, cuestión que sólo menciono, pues, a pesar de su magnitud, no ha llegado a ser objeto de un análisis minucioso, por lo que "[los] enfoques que han prevalecido sobre migración internacional hasta hace pocos años, se han centrado en el origen y destino de la migración, y no en los procesos de desplazamiento de las personas" (ITAM, 2014, p. 11). Así que es una tarea pendiente su análisis.

---

13 Especialistas hondureños, como E. Díaz, consideran que elementos del Estado y la sociedad hondureña están estrechamente vinculados al narcotráfico por lo que Honduras es un "narcoestado" (véase *Tiempo Digital,* 2017, marzo 20). Mientras que Cárcamo considera que "Honduras es narco Estado de capitales norteamericanos" (véase Figueroa Cornejo, 2015, abril 28).

14 Para el Instituto Tecnológico Autónomo de México "[la] movilidad de personas en dirección sur-norte desde Centroamérica hacia Estados Unidos, en condición migratoria indocumentada o irregular, es un fenómeno transnacional que ha cobrado importancia en la región en las últimas décadas. La mayor parte de estos desplazamientos se producen por tierra y obedecen a múltiples causas, entre las que destacan motivos laborales, de inseguridad y violencia, así como de reunificación familiar y en el caso de algunas comunidades, la tradición migratoria" (2014, p. 10).

LA SITUACIÓN MIGRATORIA CENTROAMERICANA A INICIOS DEL SIGLO XXI

Los flujos migratorios en Centroamérica se enmarcan en la tendencia creciente de la movilización humana del siglo, pues se estima (OIM, 2018, p. 15) que en 2015, 3% de la población mundial (doscientos cuarenta y cuatro millones) es migrante, en comparación con el 2,8% o los ciento cincuenta y cinco millones que lo eran en el año 2000. A ello se suman setecientos cuarenta millones de desplazados dentro de los países. Por supuesto, hay que tomar en cuenta muertes y desapariciones, que en el caso centroamericano en 2016 alcanzaron ciento ochenta registradas por causa de intento de migración (OIM, 2018, p. 28). Sin embargo, es necesario señalar que los registros de cuántas personas abandonaron sus países de origen no son del todo confiables, porque muchos individuos emigran sin notificarlo a las autoridades nacionales y logran "invisibilizarse" en sus lugares de destino.

Los centroamericanos tienen, al igual que la gran mayoría de latinoamericanos, como destino Estados Unidos (se estima que en 2015 unos veinticinco millones de latinoamericanos y caribeños residen en ese país en calidad de migrantes —OIM, 2018, p. 84—), mientras que la región no resulta atractiva para las personas migrantes extracontinentales, aunque ha habido un leve incremento. En el caso de los países centroamericanos existe una diferencia con Costa Rica[15] y Panamá, que tienen una baja tasa de emigración y más bien son receptores, en contraste con el resto del istmo (OIM, 2018, p. 86).

Según la OEA (2016), Centroamérica es una región con una tasa negativa de migrantes, pues en 1990 el *stock* de inmigrantes[16] era de 1,6 y en el 2013 bajó a 1,1, para un total en este último año de cerca de dos millones (OEA, 2016, p. 9). Esto representa un 4,2% de la población total del istmo. Por otra parte, del total de emigrantes centroamericanos en 2013 48,1% se marchó hacia Estados Unidos y 32,7% hacia otro país ístmico (OEA, 2016, p. 10).

---

15 De acuerdo con un estudio de la OCDE (2017), en el caso de Costa Rica los inmigrantes constituyen el 9% de la población y un porcentaje mayor de la fuerza laboral. Por ello ese estudio señala que "la emigración también ha ido en aumento en las últimas décadas. En su conjunto, estos flujos migratorios ofrecen un potencial de desarrollo relevante. La política de desarrollo nacional de Costa Rica enfatiza cada vez más la importancia de la integración de los migrantes y el nexo entre migración y desarrollo. Sin embargo, el potencial de desarrollo de la migración aún no se refleja plenamente en el marco de políticas" (p. 15).

16 De acuerdo con Laura Calvelo, "el concepto de 'stock' alude a las existencias de migrantes en un momento fijo, que son resultantes de los flujos ocurridos anteriormente. El stock comprende a los inmigrantes sobrevivientes y a los que no volvieron a emigrar" (Nota de la Editora).

De acuerdo con el ACNUR, la situación social, política, económica y de seguridad continúa deteriorándose en Centroamérica, pues:

> En el Triángulo Norte de Centroamérica se sufre altos niveles [sic] de violencia proveniente de grupos delictivos organizados, incluyendo un aumento sin precedentes en los índices de homicidios, violencia sexual, desapariciones, reclutamiento forzado en las pandillas armadas y extorsión. Esta violencia afecta a una amplia variedad de personas incluyendo niños y niñas [sic], mujeres, así como personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI). La inseguridad también está obligando a un número creciente de personas a huir de sus hogares y buscar protección internacional, principalmente en países fronterizos y vecinos. Los Estados Unidos de América, Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y El Salvador están afectados por esta situación, ya sea como países de origen, tránsito o destino, y en algunos casos son una combinación de esto (2017, pp. 1-2).

Sin duda, el escenario más preocupante continúa siendo el del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), porque, de acuerdo con datos del ACNUR (2016; 2017), para finales del año 2016 había ciento sesenta y cuatro mil refugiados (lo que representa un aumento de diez veces respecto al año 2011), y al menos cuatrocientos cincuenta mil personas ingresaron a México en forma irregular desde los tres países del TNCA, de donde fueron deportadas doscientas catorce mil.

Al respecto, Canales y Rojas concluyen que los factores causales de la migración en Centroamérica y México, pero sobre todo en el TNCA, resultan de:

> La conjunción de diversas causas que tienen un peso específico en contextos y espacios determinados. Sin embargo, en los países del llamado TNCA se puede identificar la confluencia de la pobreza, la falta oportunidades, la inseguridad alimentaria, la creciente violencia (en distintas modalidades y perpetrada por distintos actores) e inseguridad, a la que se están sumando los efectos del cambio climático (inundaciones, deslaves, sequías, sismos y huracanes) que están afectando regiones de agricultura de subsistencia (2017, p. 13).

Y agregan, a renglón seguido, que esa complejidad permite determinar que el "proceso migratorio ha dejado en claro que ningún Estado por sí solo puede abordar el tema de forma unilateral y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes" (Canales y Rojas, 2017, p. 13). Y si bien se han producido avances en materia

de legislación y políticas, el progreso no es similar en todos los países, pues en algunos hay un lento avance, aunque en general se observa un aumento en la participación de las organizaciones de la sociedad; pero lo cierto es que la normativa internacional y regional sigue siendo más avanzada y tiene más peso que la doméstica (pp. 11-12).

Merece acotación destacada la denominada “caravana de refugiados 2018” que comenzó en Honduras a mediados de marzo, con un estimado de dos mil personas (principalmente grupos familiares), y un mes después arribaron a Tijuana, frontera entre México y Estados Unidos, entre trescientos y cuatrocientos individuos. El resto decidieron retornar a su país de origen, permanecer en México u optar por otro punto fronterizo. A esa primera caravana le siguieron, al menos, dos grupos más, con integrantes principalmente del TNCA, aunque con presencia minoritaria de nicaragüenses y costarricenses.

Estos desplazamientos no son totalmente autónomos y producto de una acción espontánea, aunque sí constituyen una variante de la forma utilizada por las personas migrantes de esos tres países, quienes, en lugar de realizar la travesía individualmente o en pequeños grupos, optan por coordinar para movilizarse en masa y así tratar de contrarrestar los ataques de delincuentes o caer en manos de los grupos de trata de personas o tráfico ilegal; por ello no se puede afirmar que haya habido un aumento significativo o exponencial de los desplazamientos. La falta de espontaneidad resulta de la influencia, con distinto grado, de agrupaciones políticas y organizaciones de la sociedad, algunas por sus intereses domésticos y otras para generar presión sobre la administración Trump e incrementar la inestabilidad regional. Hasta julio de 2020, la respuesta de las instancias centroamericanas ha sido prácticamente inexistente; en parte, porque Centroamérica atraviesa por una de las fases de ruptura y creciente diversidad. Mientras que la acción gubernamental se ha centrado en algunas reuniones trilaterales, a las que se suma la coordinación de los países del TNCA con México y demandas de mayor apoyo de Washington, pero no con acciones conducentes a la atención del problema que causa esa emigración, sobre todo en Honduras, de inseguridad, violencia y corrupción. Sin duda, ello incrementa el drama humano de las personas migrantes.

Otra cuestión que es necesaria mencionar es la de los migrantes venezolanos, pues Costa Rica y Panamá son lugares de destino y en menor medida de tránsito o de estadía de corto plazo. Según los reportes de la oficina regional de OIM (2017 y 2018), el número de solicitudes de asilo se mantiene alto desde 2015, con tendencia a crecer.

Por otra parte, según esos reportes (OIM, Oficina Regional de San José, 2018a y 2018b) el número de deportados centroamericanos

desde Estados Unidos y México se ha incrementado en los dos últimos años. Desde el primer país se ha deportado el 54,2% y del segundo el 45,7% del total de retornados forzados y voluntarios.

Dentro de estos flujos migratorios hay que destacar la cuestión de los niños no acompañados, que en su gran mayoría provienen del TNCA. En 2017 se registraron siete mil menores, y en junio de 2018, un total de 6.554. Las preguntas son incómodas para México y Estados Unidos: ¿Cuántos infantes han dejado sus hogares en Centroamérica y no han llegado a México? y ¿cuántos de ellos se han marchado hacia Estados Unidos y no han sido detectados? ¿Cuántos han perecido en la travesía? Esto está relacionado con la trata de menores, que es otro aspecto que sólo menciono.

ACUERDOS, POLÍTICAS Y ACCIONES SOBRE MIGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA

En esta sección hago referencia a las disposiciones políticas y normativas centroamericanas en materia migratoria, utilizando como principales fuentes el estudio de la Universidad Centroamericana de Managua (UCA, 2009) sobre migración internacional en Centroamérica y la publicación de INCEDES y de Sin Fronteras IAP (2011) sobre legislación y políticas migratorias.

En el contexto regional se han adoptado diversos acuerdos y declaraciones: la Declaración de Guatemala de 2009 para constituir el Consejo Parlamentario Regional para la Migración (COPAREM), con la participación de México. También opera la Comisión Centroamericana de Direcciones de Migración (OCAM), que incluye a República Dominicana[17]. En noviembre de 2017, la OCAM realizó su 45 Reunión Ordinaria con la intención de adoptar Política Migratoria Regional Integral (véase OIM, 2017, 17 de noviembre). Y en junio de 2018 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, reunido en Ciudad de Panamá, insistió en la necesidad de adoptar dicha

17 La OCAM fue creada en octubre de 1990, según lo establecido por los presidentes centroamericanos en el marco del Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA). Según la propuesta inicial, la OCAM responde a la necesidad de contar con un mecanismo regional de coordinación, concertación y consulta para el tratamiento del fenómeno migratorio, en el marco del SICA (véase OIM, 2017, 17 de noviembre). Las competencias de esta organización comprenden: legislación, sistema de información, derechos humanos, seguridad, infraestructura, documentación de viaje, cooperación, trabajo, procedimientos y políticas. Sin embargo, no todos los países han adoptado las disposiciones de la OCAM, como, por ejemplo, un pasaporte único. Por eso, en Centroamérica, aparece además del TNCA el denominado CA4 (Centroamérica de los Cuatro, que incluye el TNCA y Nicaragua).

política regional para lograr un manejo controlado de los flujos migratorios en la región.

Por su parte, los países centroamericanos realizan la gestión migratoria mediante sus ministerios o secretarías de asuntos domésticos, tales como instancias de seguridad pública o de gobernación, y específicamente bajo la responsabilidad de una dirección de migración/extranjería, con una instancia directiva integrada por varios ministerios o secretarías (INCEDES y Sin Fronteras IAP, 2011).

En general estos países coinciden en algunas disposiciones constitucionales y normativas. Por ello el reporte de INCEDES y Sin Fronteras IAP señala:

> Las constituciones políticas de los países de la región otorgan el reconocimiento de los derechos humanos que son abordados en el presente apartado: no discriminación, vida, legalidad, debido proceso, seguridad jurídica, libertad de tránsito, integridad personal, acceso a la justicia, educación, salud, trabajo, nacionalidad, protección de la familia y recursos legales de defensa, entre otros. Aunque la protección y las garantías de derechos que otorgan las constituciones establecen, en principio, la universalidad en su goce; en todos los casos hay restricciones para el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, ya sea mediante disposiciones específicas que las establecen o estipulan el derecho en referencia específica a sus nacionales. Las limitaciones y prohibiciones por excelencia recaen en la libertad de tránsito y la participación en asuntos políticos (2011, p. 41).

A tales principios y guías se suman las convenciones internacionales y americanas relacionadas con la migración, el refugio, los derechos humanos, el tráfico internacional de menores, la violencia contra la mujer y la discriminación. Además, existe una serie de acuerdos regionales y binacionales (UCA, 2009), como el Convenio de Fronteras Yuxtapuestas de El Salvador y Guatemala de 2003 y los memorandos entre esos dos países; así como convenciones con México de 2004 sobre un plan de acción para la cooperación en asuntos migratorios y de protección consular, de El Salvador, Guatemala y México, y el memorando de entendimiento de los tres gobiernos, junto con los de Honduras y Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos, de 2008.

Sin embargo, la clave está en la internalización de tales normas y en la armonización con la legislación nacional para su posterior implementación en un espacio altamente dinámico, como lo he señalado a lo largo del documento.

Como se deduce de lo descrito en esta sección, Costa Rica y Panamá tienen una participación limitada en los acuerdos regionales, producto de lo visto sobre las tendencias de la migración centroamericana y de los enfoques específicos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Reconociendo que la migración es un fenómeno irreversible y que no se puede detener o eliminar en su totalidad, pues es inherente al individuo y a las colectividades humanas, la cuestión es cómo los países pueden y deben aprovechar el potencial de las personas migrantes para contribuir al desarrollo. Por ello, el informe del proyecto "Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo" (OCDE y Fundevi, 2017, p. 19) señala que en el caso de Costa Rica se "ha empezado a entrever el potencial de la migración para el desarrollo"; pero aún "se desaprovechan algunas oportunidades para sacar partido del potencial de desarrollo inherente a sus tasas significativas de emigración e inmigración"[18]. Asimismo, algunos estudios como el de Voorend y Robles (2011) muestran la contribución de la población migrante nicaragüense a la economía, aunque la estigmatización y el estereotipo del "nica", así como el sentimiento xenofóbico se han incrementado en el país.

Hablar de migración y movilidad humana (esta última, reconozco es un aspecto poco abordado en este capítulo) no es sólo referirse a los flujos migratorios, sino considerar su entorno y contexto, los efectos y consecuencias en los países de origen, tránsito y destino de la persona migrante o refugiada en los distintos ámbitos de acción. Por ello, cuando se analiza la emigración hay que considerar las causas y motivaciones, la situación del Estado, las condiciones de gobernabilidad y gobernanza, el marco institucional y los sistemas político y societal. De ahí que, en el caso centroamericano, si bien la migración es pequeña en comparación con las grandes movilizaciones en África, el Medio Oriente y Asia, es evidente el impacto que tiene, pues se trata de países pequeños, con economías aún dominadas por el sector primario —con las excepciones de Costa Rica y Panamá—, con desarrollos político-institucionales tardíos y en construcción. Por ello, la migración tiende a ser usada como un instrumento y un recurso para "exportar" gente e "importar" dinero por medio de las remesas. A esto

18 El estudio anota que Costa Rica asume una particularidad, pues "tiene una posición única tanto de país de destino de la migración como de país de origen en América Central. Atrae a inmigrantes de países vecinos, así como de Estados Unidos, mientras que una parte significativa de la población reside en el extranjero al mismo tiempo" (OCDE, 2017, p. 20).

contribuye, como detonante y acelerador, el clima de inseguridad y violencia, sobre todo producto de las acciones del crimen organizado, que incrementan los costos de oportunidad para emigrar, a pesar de los peligros de la travesía por México y de la política de “tolerancia cero” de la administración Trump.

Así, cuando se mira la migración centroamericana, sobre todo en el TNCA, se está frente a un drama humano que convierte a la población en un recurso en el juego de poder de los actores públicos y privados, legales e ilegales. La situación se ha tornado cada vez más crítica, acercándose a un “dilema migratorio” que se expresa para algunas personas, sobre todo de El Salvador, Guatemala y Honduras, en un asunto de perder-perder. Si permanecen en sus comunidades de origen, las posibilidades de sobrevivir son mínimas; pero si emigran, pueden perecer en la travesía, ser objeto de trata o tráfico ilegal, y si logran alcanzar la ansiada meta, las posibilidades de ser prisioneras o deportadas es muy alta; y queda otro escenario: regresar al país de origen y ser estigmatizadas por haber huido y ahora estar endeudadas, con escasas posibilidades de sobrevivir.

Por eso, pretendo complementar estas consideraciones finales con lo señalado por la entonces ministra de Trabajo de Costa Rica de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), S. Pizk, en la presentación del trabajo de K. Voorend y F. Robles:

Los movimientos migratorios han generado, históricamente, impactos de trascendencia, no sólo dentro de los países receptores sino también dentro de los emisores. La magnitud y complejidad de este fenómeno, así como la limitación de recursos hace difícil la disposición de estadísticas actualizadas que permitan mantener indicadores específicos sobre los sujetos, sus características y los motivos que fundamentan esta movilidad de personas, entre otros (2011, p. 6).

En definitiva, cualquier solución pasa, primero, por reconocer el carácter integral y holístico de la migración; por consiguiente, se requieren políticas públicas con dimensión regional, nacional y local, al mismo tiempo que se tenga en cuenta la multicausalidad y multidimensionalidad de la movilización humana; como también que se acepte la relación con el desarrollo del país y del istmo. Cerrar las puertas, estigmatizar, violentar o encarcelar a la persona migrante sólo agravan el problema y el drama. La cuestión es que hasta el momento los gobiernos centroamericanos no han tomado conciencia de la dimensión y la magnitud del fenómeno migratorio. Sin embargo, ello no va a detener los desplazamientos desde y hacia Centroamérica, ni el crimen organizado va a dejar de ver esos movimientos como un negocio, al igual que lo hacen los grupos políticos que instrumentalizan a los migrantes.

Tabla 12.1
Marco normativo en materia migratoria de los países centroamericanos

País	Normativa	Año
Costa Rica	Ley General de Migración y Extranjería Reglamento de la Ley General de Migración y Extranjería Decreto para la determinación de la condición de refugiado	2010 2012 2004
El Salvador	Ley de Migración Ley de Extranjería Reglamento de la Ley de Migración Ley para la determinación de las personas refugiadas Reglamento de la Ley para la determinación de las personas refugiadas	1958 1986 1959 2002 2005
Guatemala	Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración Reglamento para el permiso de trabajo para personas extranjeras Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado del Estado de Guatemala	1999 1999 2003 2001
Honduras	Ley de Migración y Extranjería Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería	2004 2004
Nicaragua	Ley de Extranjería Ley de Migración Ley de Control de Tráfico de Migrantes Ley de Protección a Refugiados	1993 1993 2005 2008
Panamá	Decreto del Servicio Nacional de Inmigración, la carrera migratoria y otras disposiciones Decreto que reglamenta el Decreto Ley por el que se crea el Servicio Nacional de Inmigración Decreto que desarrolla la ley n.° 5 que aprueba la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados	2008 2008 1998

Fuente: adaptado de INCEDES y Sin Fronteras IAP (2011, p. 46).

CAPÍTULO 13
MIGRACIÓN EN COLOMBIA. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEL ARTE PARA EL CASO COLOMBIANO[1]

José Fernando Valencia Grajales

INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta un estado del arte de la migración en Colombia, para el cual se realizó un rastreo histórico, social, político, cultural y normativo de las categorías conceptuales y luego de las circunstancias históricas que han generado la migración, más como un elemento de fuga que de recepción, entendiendo que desde el punto de vista estadístico no se han tenido grandes flujos poblacionales con intención de asentarse, y, por el contrario, sí ha habido grandes flujos de migrantes a otros países por diversas razones.

La migración en el mundo podría suponer causas definidas desde las explicaciones económicas (Pellegrino, 2003; Sassen, 1988),

---

1 El presente texto es producto de la investigación 27-0000018, "Proyectos hidroeléctricos. Paz, participación; las percepciones comunitarias en el Oriente antioqueño en escenarios de posconflicto", financiado por la Universidad Autónoma Latinoamericana; dicho proyecto de investigación permitió la construcción del trabajo de campo que luego se ancló al grupo de trabajo Estigmatizados, Violentados y Encarcelados, en los objetivos de revisar la magnitud, los flujos y factores de los procesos de migración regionales; de evaluar los marcos regulatorios nacionales que se ocupan del tratamiento migratorio; de estudiar el rol de los medios de comunicación en la estigmatización social de los migrantes, y de establecer la evidencia de políticas públicas.

políticas (Valencia Grajales, 2009; 2011; Mezzadra, 2005; Sassen, 2006), culturales (Crosa, 2015), bélicas (Gil y Agrela, 2008; Sassen, 2006, familiares (Sandoval, Román y Salas, 2013) o incluso religiosas (Biblia Bulgata, 1946: Deuteronomio, 26,5; Éxodo, 23,9), las cuales pueden ser voluntarias, forzadas, temporales o definitivas.

Desde el punto de vista metodológico, los estudios migratorios se pueden sumar a las investigaciones histórico-sociales, o incluso pueden darse entrelazados a los movimientos sociales que permiten establecer derroteros ideológicos que inciden en el flujo poblacional. Para el presente texto se entenderá el emigrar como el abandono del origen y el inmigrar como ligado al apropiarse de un nuevo territorio; y el migrante, comprendido en su generalidad como el proceso de trasladarse en el mundo (ONU, 1990 y 1998; OIM, 2006) y específicamente atravesar las fronteras imaginarias y construidas a partir de lo ideológico y que desde el punto de vista epistémico entenderemos como simples formas del ejercicio del poder sobre los hombres o de exclusión del otro (Guzmán, 2001).

Otra categoría que se hace necesaria es la de extranjero como construcción del otro (Schütz, 1964 y 2003), forastero, extraño, monstruo, ajeno y diferente (Izaola y Zubero, 2015; Simmel, 2012; Elias, 2003); aquél que sólo es posible de percibir al hacernos conscientes del otro y de su condición histórica, vista desde una perspectiva de totalidad (Zemelman, 2005, 2010 y 2011) en un sentido social. Es necesario también comprender que, desde el punto de vista jurídico normativo, dicha construcción como elemento de diferenciación, que deviene de la misma construcción de otredad y que obedece a la estigmatización, la violencia y el encarcelamiento (Correa, 2016), como respuesta a eso desconocido, ajeno y profundamente rechazado, en función de un constructo ideológico que pretende alejar de los centros de poder a quienes buscan mejores condiciones de desarrollo, buscan el *american dream* o simplemente a quienes pretenden ser refugiados.

EL DERECHO

El derecho se ha convertido en un instrumento de estigmatización que se ha dirigido especialmente en contra de los extranjeros, pobres, vencidos, mujeres, niños, trabajadores, entre otros, siendo utilizado por las diferentes culturas desde la antigüedad. Sobre ello podemos apreciar el caso de los griegos y romanos (Tucídides, 1986; Julio César, 1982), quienes no solo consideraban necesaria la guerra como instrumento de poder y control sobre el otro, sino que construían normas que diferenciaban a los ciudadanos, pueblo, *civitas, populus,* de aquellos denominados barbaros o extranjeros (Gayo, 1965; Savigny,

2005), al mismo tiempo que generaban las condiciones para retener y controlar a quienes querían huir o querían entrar. Para ello se les limitaban o quitaban los derechos a quienes se marchaban (exigibilidad de los contratos) o se les negaba a quienes querían entrar (no se les permitía ser ciudadanos o poseer bienes (Gayo, 1965; Savigny, 2005).

Dentro de los elementos creados por el derecho, derivados de las prácticas militares de control de la ciudadanía, se encuentran los límites y las fronteras. Muchas de ellas nacen como talanquera, defensa o protección frente a los posibles ataques del otro o del bárbaro, además de servir como contención administrativa de los ciudadanos (Guzmán, 2001). O como Whittaker (1994) lo define, al decir que no eran barreras lineales frente al enemigo, sino administrativas, pues no existía una política defensiva unificada, no había límites oficiales o cartografiados, los enemigos igualmente actuaban de forma fragmentada, y finalmente sobre las fronteras se presentaban más elementos de acercamiento fusión y filtración. Algo similar ocurrió en la edad media, cuando las fronteras se percibían como el lugar inhóspito o los límites naturales eran ríos, montañas, bosques o desiertos (Bazzana, 1997; Clement, 1997). Es por ello que la percepción moderna de las fronteras es más la de un fenómeno de creación de los Estados nacionales, que se remontan a principios del siglo XIX como elemento identificador de una nación, como bien lo expresaría Ernest Renan en su conferencia de la Sorbona en 1882.

ESTADO-NACIÓN

La creación del Estado-nación va a obedecer a lógicas de control interno, de homogenización, uniformización, igualación, indiferenciación, o sea, de darle identidad a lo diferente con fundamento en la raza, la tribu, la cultura, la religión, el idioma o la cercanía y que, según Langewiesche en su obra *La época del Estado-nación en Europa* (2012), se presentan tres modelos más o menos diferenciados de Estado-nación en Europa: primero, el Estado-nación transformado, el cual se consolida mediante la fuerza, como lo fueron los casos de los reinos de Francia, Suecia, Gran Bretaña y España; en segundo lugar, el Estado-nación unificado, que proviene de diferentes estados que conforman uno, como los casos de Polonia e Italia; y en tercer lugar, encontramos los Estados-nación secesionistas, como el caso de Estados Unidos, o como la independencia de las colonias de España. Sin embargo, la división obedece a momentos históricos políticos que evidencian claramente la conformación de Estados-nación administrativos, pero con una clara diferenciación de naciones en su interior por falta de identidad.

Por lo anterior, Wallerstein (1998) recalca que la construcción de los Estados-nación aunque evidenciaban procesos de autorreconocimiento identitario de diferenciación, división y organización social, no es suficiente porque los Estados-Nación no se lograron consolidar hasta la aparición de los nacionalismos que ideologizaron políticamente la pertenencia y la diferenciación frente al otro extranjero, con fines políticos, administrativos, religiosos, económicos y culturales. Pero dicha diferenciación es propiciada por medio de lo que Nussbaum denomina patriotismo u orgullo nacional, que, en la actualidad, aún goza de alta relevancia, gracias a editoriales como los del *New York Times* (del 13 de febrero de 1994), donde el filósofo Richard Rorty insta a los estadounidenses de izquierdas a fomentar el valor del patriotismo como una forma de diferenciación política, que impida la distinción tradicional fundada en categorías étnicas, geográficas o religiosas.

LA COLONIZACIÓN COMO FACTOR DE COMPRENSIÓN DE LA MIGRACIÓN

Puede que no se haga necesario recalcar la doble condición originaria de América, que implica a la América amerindia y a la Colonia española, ambas para nuestra condición migratoria de grandes consecuencias, ya que dicha constitución determina elementos que los españoles intentaron constituir y nunca lograron: el primero, la condición de eliminar u homogenizar las poblaciones indígenas o en convertirlas por medio de la religión en una sola masa homogénea, y el segundo, el de convertir a América en una mera despensa o propiedad del reino de España, sin que ello concediera derechos o la posibilidad de obtener la nacionalidad, lo que de por sí hace difícil la constitución de la identidad o por lo menos del orgullo nacional.

Debemos comprender que España, por encima de los europeos, dejó un legado permanente en la cultura, y ello se puede apreciar en el hecho de haber logrado conquistar la mayor parte del territorio americano. También en razón de ser una colonia que ocupó el territorio del virreinato de Nueva España, compuesto por el territorio que hoy ocupan México, California, Nevada, Colorado, Utah, Nuevo México, Arizona, Texas, Oregón, Washington, Florida, partes de Idaho, Montana, Wyoming, Kansas, Oklahoma y Luisiana, el suroeste de la Columbia Británica, hoy Canadá; la Capitanía General de Guatemala (Guatemala, el estado de Chiapas, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua); la Capitanía General de Cuba (Cuba, República Dominicana, Puerto Rico, Trinidad y Tobago y Guadalupe); la Capitanía General de Filipinas (Filipinas, las islas Carolinas y las islas Marianas, y la isla de Taiwán en el océano Pacífico, en Asia y Oceanía), también

el virreinato de Perú (compuesto por la Real Audiencia de Panamá, Santa Fe de Bogotá, Quito, Lima, La Plata de los Charcas, Chile), que luego se dividirá en tres, conservando a Perú y agregándole los virreinatos de La Plata y de la Nueva Granada. Lo que evidencia un reino que comprendía desde el actual Canadá hasta la Patagonia y la mayor parte del territorio del actual Brasil, que en dicha época estaba compuesto por la selva de la Amazonia hasta el tratado de paz de Utrecht de 1714.

Figura 13.1. Tamaño del imperio español antes del tratado de Utrecht de 1714



Fuente: Tomado de: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Spanish_colonization_of_the_Americas.png#/media File:Spanish_colonization_of_the_Americas.png

Es decir, los latinoamericanos tenemos una gran influencia española que ha devenido en circunstancias complejas para comprender la migración; ello se puede explicar conforme a las siguientes características que nos marcan:

1. Latinoamérica vivió un periodo colonial muy prolongado, desde 1492 hasta 1804, cuando iniciaron las independencias (Dussel, 1994).
2. Tal prolongación generó una aculturación de los pueblos indígenas, además de su extermino en un 90% (Jaramillo, 1989; Domínguez, 2012, noviembre).
3. Los pueblos originarios fueron masacrados, marginados, expulsados del territorio y finalmente recluidos en resguardos, en los cuales los mezclaban con fines de aculturación (Friede, 1976).
4. Se presentó un cambio religioso que terminó en dominio de la religión católica.
5. El idioma español predominó en la cultura hasta hacerse oficial.
6. Las fronteras eran difusas y se movían regularmente, desde el punto de vista administrativo, por ser todas partes de una misma colonia, razón por la cual se realizaron las expediciones limítrofes, botánicas y científicas (Podgorny, 2011, mayo).
7. No existían movimientos nacionales identitarios, hecho que se evidenció en la constitución de La Pepa o de Cádiz de 1812, que declaraba como españoles también a sus colonias y a las primeras constituciones nacionales que juraban guardar al rey de España sus designios.
8. La independencia se da por casualidades históricas referidas a la invasión de Napoleón a España, y las subsiguientes guerras civiles (carlistas) dentro de España (Guerra, 1992).
9. Estas casualidades se sumaron escaramuzas o pequeños enfrentamientos militares, referidos más a movimientos de tropas irregulares (guerrillas) que a ejércitos nacionales, lo que evidenciaba una guerra prolongada y una escasa reacción española ante la falta de hombres y pertrechos y por la gran distancia que los separaba.
10. Las primeras administraciones se dan por quienes eran hijos de españoles entendidos como criollos que tenían sed de poder, pero no por un movimiento nacionalista o independentista, sino regional (Guerra, 1992).
11. Los indígenas, esclavos y mestizos no tenían ninguna intención de ser parte de los enfrentamientos y muchos de ellos terminaron por colaborar en los ejércitos españoles, porque estos los trataban mejor que los nuevos criollos.
12. Muchos de los enemigos de la independencia temían perder la única forma de comerciar o el sustento de la economía, que estaba altamente ligada a España.

Las anteriores características evidencian una idiosincrasia en formación que no permitía establecer diferencias claras entre las nacientes naciones. Es decir, no se puede apreciar en dichas nuevas construcciones de Estado nación, las misma discusiones sociológicas, ideológicas, filosóficas o históricas que los Estados nacionales europeos dieron; no se discutió por la adherencia a una religión, a una forma de gobierno, a una educación, a un modelo de desarrollo, a la construcción de ideas, o a la independencia del yugo de dominación, ya que quienes dieron la batalla de independencia son sólo los hacendados y políticos, con el fin de apropiarse de los medios extractivos fundamentados en el oro. Es por ello que, una vez que se presentaron las independencias, el movimiento migratorio ocurrió de parte de unos pocos españoles, pero su gran mayoría permaneció en los países que surgían de dichos movimientos. Mientras que los marginales, como indígenas (Friede, 1976) o esclavos (Chávez, 2010, octubre), no tuvieron cambios algunos en sus formas de vida, e incluso muchos de ellos aún permanecen aislados y tan marginados como en la Colonia.

COLOMBIA EN LA HISTORIA DE LA MIGRACIÓN

Colombia no es la excepción dentro del contexto histórico latinoamericano. Sin embargo, tiene unas características particulares que no permiten construir nación y mucho menos migrantes. Colombia carece de un mito fundacional y de unas características étnicas, culturales o políticas que permitan la percepción de patria o nación; pues sólo se construyeron gamonales, hacendados y elites regionales. Lo que explica que en Colombia aún se realicen fiestas de independencia por departamentos municipios, y hasta se tengan dos días nacionales: 7 de agosto y 20 de julio (Safford y Palacios, 2002). Ello desemboca también en definir quién es el migrante, por lo menos a principios del siglo XX, ya que quienes migraban eran españoles o incluso criollos de ascendencia española, mientras los demás, recién creados colombianos, no eran ni siquiera admitidos como tales, ya que la Gran Colombia, la Nueva Granada, Estados Unidos de Colombia o simplemente la república de Colombia no era reconocida como un Estado nacional, y la misma sólo logró dicho reconocimiento de España en 1881, y los demás países no lo habían hecho de forma directa ante el temor de perder las relaciones con los españoles.

La migración en Colombia en este periodo será escasa, inicialmente porque los españoles no incentivaron y no permitieron el flujo migratorio para impedir la pérdida de los productos extractivos como los metales preciosos. Se eliminó al 90% de la población indígena, y la que permaneció se mantuvo en resguardos alejados y, adicionalmente, no había censos ni inspección de esta población. A ello se sumó que

solo se trajeron al país unos treinta mil esclavos, ya que la agricultura no era muy explotada y las fugas de eslavos eran frecuentes y su recuperación era muy difícil por las zonas selváticas adonde solían huir y crear los primeros palenques, y en donde los amos preferían no buscar. Igualmente, las pocas migraciones se presentarán entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX con alemanes, turcos, japoneses, italianos, judíos, árabes y españoles, que promoverían sectores como la producción de tabaco, la naciente industria del café, la ganadería, el transporte, el comercio y la banca (Tovar, 2001, marzo; OEA, 2011; Jaramillo, 1989; Domínguez, 2012, noviembre).

Después de iniciado el periodo de la Gran Colombia, también comienza el periodo de la disolución de la unidad, el cual provoca que desde el punto de vista administrativo se pase de tener una unidad administrativa del tamaño del virreinato de la Nueva Granada hacia una división por países, como las repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador. A dicho tamaño se aunaron los territorios de las campañas libertadores de Perú y Bolivia. El crecimiento puso a la Gran Colombia ante los ojos del mundo como una gran nación, pero que se vino a menos por la lucha de las élites regionales, que de paso evidenció la porosidad de las fronteras y el desconocimiento de las mismas, manteniéndose sólo las fronteras naturales como la selva, los ríos, montañas y desiertos, hecho que se sumaba a las incipientes poblaciones que difícilmente se podían movilizar de sus lugares de origen a lo largo de los inexistentes caminos o vías de comunicación. Dichas condiciones físicas y políticas hacían muy difícil las migraciones dentro de los estados latinoamericanos, aunque no impedían las realizadas por las fronteras marítimas.

A lo anterior se suma que Colombia, al no ser una nación, o por lo menos no haberse pensado como tal, incluso desde las élites, se verá abocada a guerras entre lo local y nacional, por asuntos tales como la definición de nación, la delimitación de sus territorios, el modelo económico, el régimen político, sus relaciones internacionales, entre otros aspectos, que dieron paso a conflictos internos que desalentaron la inmigración de extranjeros en el territorio. Sin embargo, no se presentaron grandes flujos de emigrantes, a excepción de los líderes de los movimientos o por el hecho de ser eliminados los enemigos en las contiendas (Madrigal, 2011, junio), pero lo anterior ocurre a pesar de que el Estado promovió su llegada con la entrega de 2,4 millones de hectáreas, entre 1820 hasta 1830, a un poco más de veinticuatro sociedades criollos y extranjeros, que declinaron el ofrecimiento por el clima y el aislamiento (Tovar, 2001, marzo). A lo anterior se puede sumar el aire conservador que se mantuvo en Colombia, desde lo ideológico y lo administrativo, que impedía cambios económicos y

políticos, adicionado al exterminio como mecanismo de control, lo que evidenciaba una política de *apartheid* frente a las poblaciones indígenas, africanas o mestizas.

Figura 13.2 Título La Gran Colombia, 1822



Fuente: Tomada de: https://latrompetadejerico.files.wordpress.com/2015/09/gran-colombia.jpg

Sin embargo, la migración será de carácter interno, en principio ante las pérdidas de la guerra civil, luego en razón de la búsqueda de oportunidades por la fiebre del oro, la construcción de ferrocarriles, las cosechas de tabaco o café (Tovar, 2001, marzo), luego por las guerras entre partidos (Valencia Grajales y Marín Galeano, 2010), de guerrillas (Valencia Grajales, 2011), paramilitares y el ejército (Insuasty Rodríguez, Valencia Grajales y Restrepo Marín, 2016), y finalmente por el narcotráfico y las guerras de bandas criminales, antes denominados paramilitares, pero que conservan estructura y fines similares (Insuasty Rodríguez, Valencia Grajales y Agudelo Galeano, 2016).

Todo ello provocó que la población saliera del campo y luego se concentrara en las ciudades, y luego de asentados terminaran desplazándose de forma intraurbana, de ciudad en ciudad, o de barrio en barrio.

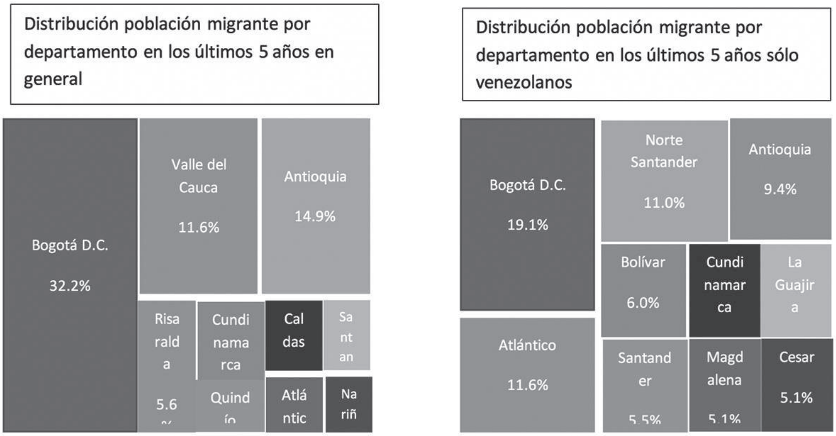
Pero la emigración de colombianos al exterior despertaría, a partir de la década de 1960, sobre todo hacia los Estados Unidos, fundada en razones de búsqueda de oportunidades laborales, por la violencia en Colombia, sumada a la crisis económica vivida en Latinoamérica, y también a los movimientos migratorios determinados por el naciente negocio del narcotráfico, con una población en mayor medida de clase alta a media y nivel [sic] alto de estudios. Después se dará una segunda oleada en los años ochenta promovida por la cercanía con el territorio, por razones económicas, oportunidades laborales y ante el recrudecimiento de la guerra entre paramilitares, guerrilleros y narcotraficantes, pero donde la mayor parte de la población es rural, fronteriza y de clase baja. Finalmente, se da la oleada a España a finales de los noventa, promovida por la crisis de mano de obra en la madre patria, especialmente obreros de construcción y servicios domésticos, razón por la cual la población principal fue de mujeres, con educación media.

LA PROMOCIÓN DE LA MIGRACIÓN HACIA COLOMBIA

A comienzos de la década de 1950 se promovió la inmigración de técnicos y de expertos agrícolas europeos, lo que atrajo a unos cuantos ciudadanos alemanes; para este flujo, en 1953, se creó el Instituto de Colonización e Inmigración, y en 1958 se reglamentó la admisión de refugiados; desde los años setenta vienen llegando venezolanos y ecuatorianos en pequeña escala en búsqueda de oportunidades laborales (OEA, 2011; Tovar, 2001, marzo). En el año 1993 había en Colombia 106.162 extranjeros, un 0,29% de los treinta y siete millones de habitantes de aquel entonces, porcentaje conformado por cuarenta y tres mil trescientos venezolanos, el 41% de tal cifra (OEA, 2011). Para el año de 2005, se registraron 122.713 extranjeros. En la actualidad la migración en Colombia informa que el 87,9% de la población migrante llega de Venezuela, unas 801.043 personas en total (DANE, 2018; Migración Colombia, 2017), como se puede apreciar en la figura 13.3:

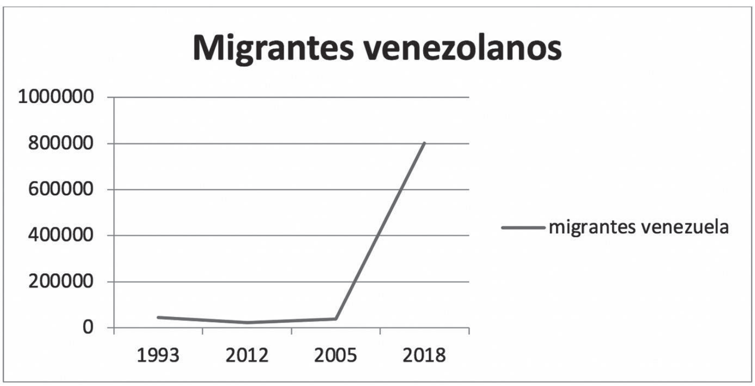
Como se puede apreciar, la tendencia de crecimiento de la migración es exponencial, e implica un aumento de un poco más del 2000%, lo que evidencia un crecimiento inusitado, sin que ello implique que en el pasado no se hubiese dado igualmente una migración venezolana constante.

Figura 13.3 Inmigración internacional hacia Colombia



Fuente: DANE, 2018.

Figura 13.4 Migrantes venezolanos



Fuente: elaboración propia con información del DANE

El anterior gráfico se puede complementar con lo expresado en el último año por Migración Colombia, que evidencia cómo los colombianos aún mantienen como lugar de destino Venezuela, en una proporción similar a la histórica de intercambio entre ambos países.

Tabla 13.1.
Países de destino de viajeros colombianos

Países	Emigrantes	Países	Emigrantes
Venezuela	953.386	Suiza	13.892
Estados Unidos	798.294	Suecia	12.699
España	367.816	Brasil	9.211
Ecuador	191.537	Perú	9.057
Chile	120.626	Argentina	8.791
Canadá	74.595	Bélgica	6.809
panamá	44.952	Noruega	6.378
Italia	40.769	Dinamarca	3.767
Francia	29.983	Bolivia	3.236
Australia	27.835	República Dominicana	2.932
Reino Unido	26.877	Israel	2.685
Costa Rica	21.583	Guinea	2.503
Alemania	20.450	Austria	1.853
México	19.317	Finlandia	1.495
Países Bajos	15.843	Nueva Zelanda	1.230

Fuente: https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/colombia

A pesar de la alarma generalizada que se vive en Colombia, lo cierto es que la migración de venezolanos a Colombia no se compara con la migración de colombianos a Venezuela, durante los periodos de la violencia en Colombia o en los periodos de migraciones internacionales a gran escala, como los vividas por países como Estados Unidos, Canadá, España, Australia, etcétera; asunto que puede apreciarse en la Figura 13.5.

Pero, atendiendo los grandes flujos migratorios, se puede establecer igualmente que Colombia al cabo de los años no ha sido un gran receptor de migrantes, por el contrario, ha venido aportando paulatinamente gran cantidad de emigrantes a otros países, principalmente a Estados Unidos y Europa, asunto se aprecia en la Tabla 13.2, donde se observa cómo la población colombiana emigra de forma creciente y constante, pasando de un poco más de un millón de personas en 1990, a casi tres millones de emigrantes en 2017, lo que demuestra que los flujos migratorios hacia Colombia, y especialmente de venezolanos al territorio, no generan mayores cambios poblacionales o desajustes institucionales, pero sí evidencian que los problemas

existentes en Colombia son estructurales y no van ligados a los cambios migratorios.

Figura 13.5 Principales flujos migratorios a fines del siglo XX y principios del XXI



Fuente: tomado de García (2016, mayo 27).

Tabla 13.2.
Emigrantes de Colombia

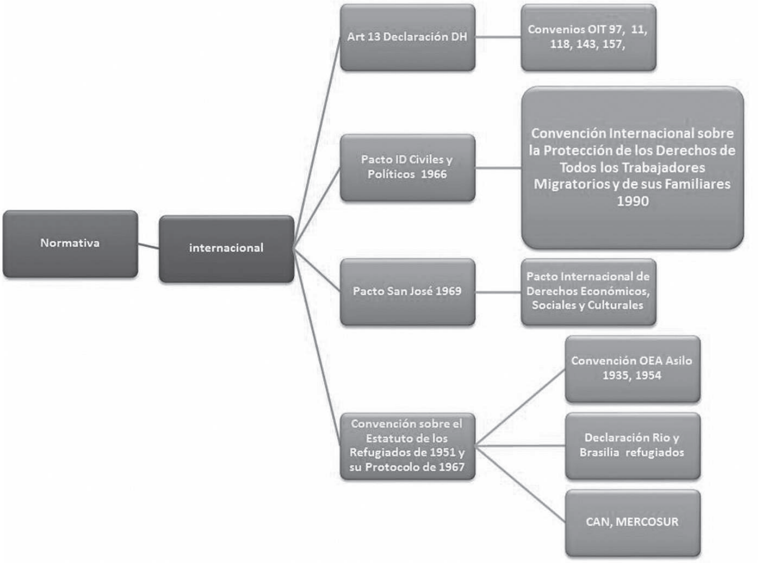
Fecha	Emigrantes hombres	Emigrantes mujeres	Emigrantes	% Emigrantes
2019	1.307.894	1.561.138	2.869.032	5,76%
2017	1.249.848	1.486.382	2.736.230	5,55%
2015	1.234.379	1.469.212	2.703.591	5,61%
2010	1.163.939	1.362.586	2.526.525	5,55%
2005	860.797	1.027.127	1.887.924	4,40%
2000	659.035	777.409	1.436.444	3,56%
1995	556.642	660.966	1.217.608	3,25%
1990	458.889	551.046	1.009.935	2,96%

Fuente: https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/colombia

MARCOS NORMATIVOS DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA

Colombia se ha venido preparando para los posibles flujos migratorios. Para ello ha establecido marcos normativos que mantienen la protección de los migrantes: la Constitución de 1991 permite aplicar, desde su artículo 93, los convenios de derecho internacional humanitario y de derechos humanos como los contenidos dentro del soft law, o los tratados o convenios, dentro de los cuales se encuentran el artículo 13 de la Declaración de Derechos Humanos de 1948, los convenios de la OIT 97, 11, 118, 143 y 157, referentes a la protección de los trabajadores migrantes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, el Pacto de San José de 1969, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, las convenciones de OEA Asilo de 1935 y 1954, y la Declaración de Río de Janeiro y Brasilia sobre los Refugiados. También los acuerdos, convenios y tratados de la comunidad latinoamericana, como la CAN y el Mercosur.

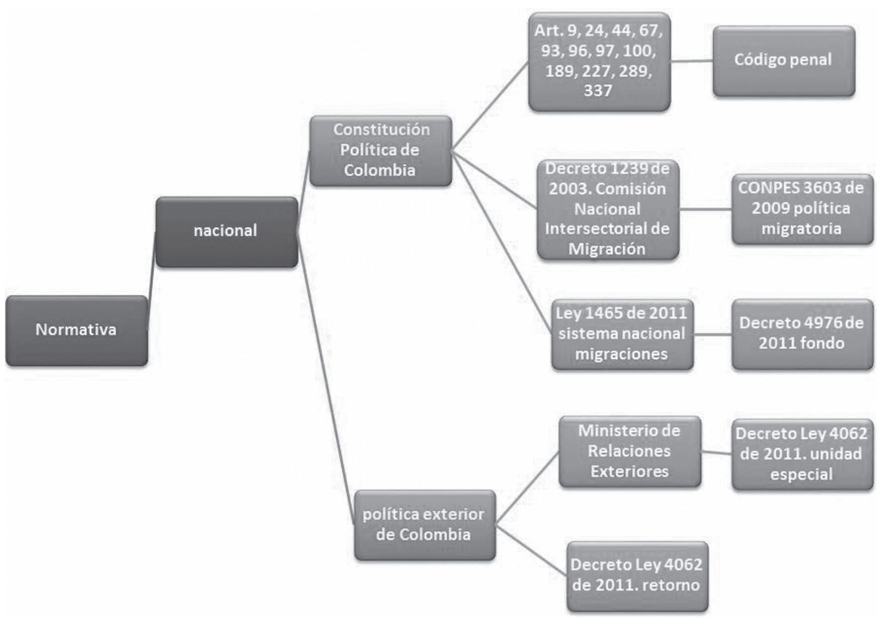
Figura 13.6 Esquema normativo de la migración internacional



Fuente: elaboración propia

Desde el punto de vista de la normativa nacional, encontramos cómo la Constitución Política de Colombia de 1991 garantiza los derechos de los migrantes en sus artículos 9, 24, 44, 67, 93, 96, 97, 100, 189, 227, 289 y 337. Adicionalmente, el Código Penal colombiano, en su artículo 188 introducido por medio de la ley 747 del 2002, procede a tipificar las conductas contra el tráfico de migrantes, y la ley 1908 del 2018 frente a los grupos armados que atentan contra dichas personas. También, desde el punto de vista administrativo, el decreto 1239 del 2003 crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, luego el CONPES 3603 del 2009 determinó la política migratoria, más adelante la ley 1465 del 2011 organizó el sistema nacional migraciones, después el decreto 4976 del 2011 construyó un fondo para la financiación de los migrantes, y se constituye una política exterior en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la cual se suma, por medio del decreto ley 4062 del 2011, la unidad especial de migraciones y se ordenan, mediante el mismo decreto, los mecanismos de retorno.

Figura 13.6 Esquema normativo sobre migración en Colombia



Fuente: elaboración propia

Actualmente, la política pública migratoria se encuentra ordenada según los ministerios y las necesidades. Ver Tabla 13.3:

Tabla 13.3
Actores institucionales en la política migratoria

Educativa	Ministerio de Educación Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior "ICFES", el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "ICETEX" SENA	Educación superior Convalidación de títulos Créditos y becas Educación técnica
Cultural	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Cultura	Promoción cultural, deportiva y de capacitación Pasaportes y visas
Participativa y comunitaria	Ministerio de Relaciones Exteriores	Plan comunidad
Social	Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo SENA	Pensiones y salud Programas de migración laboral
Económica	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Ministerio de Comercio	Inversión productiva de las remesas
Seguridad	Ministerio del Interior Departamento Administrativo de Seguridad "DAS" (actualmente la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia)	Trata de personas Trafico migrantes
Institucional y normativa	Ministerio de Relaciones Exteriores DANE	Prueba piloto ECRE Consulados móviles y tramites virtuales

Fuente: Decreto 1239 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2003)

CONCLUSIONES

La migración en principio no fue posible por la porosidad de las fronteras, la falta de un proyecto de nación, la carencia de reconocimiento internacional, el aislamiento, las condiciones de infraestructura, el conservadurismo y las políticas elitistas y excluyentes.

La migración, como fenómeno histórico, ha tenido dos etapas identificables en Colombia: la primera, de una escasa migración, mal documentada y con pocas políticas de promoción y más políticas de expulsión (Pita Pico, 2017, junio); y la segunda etapa, con creación

normativa y dirigida a población capacitada o económicamente boyante, a fin de generar más que migración inversión extranjera.

La emigración será un fenómeno que tendrá ocasión principalmente a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, y tendrá tres oleadas y tres países principales receptores: Estados Unidos, Venezuela y España.

La cantidad de normas o marcos legislativos de promoción de la migración no cambia, *per se*, la realidad social en los ámbitos social, político, económico, de seguridad o de ventajas palpables, para que el migrante quiera quedarse en el territorio.

Las razones de la emigración en Colombia son crecientes, heterogéneas, regionales. Y por razones laborales, la reunificación familiar, la mejora de la calidad de vida y educación.

Colombia es un país que ha aportado cantidad de emigrantes, y pocos migrantes, incluyendo el periodo actual de Venezuela; cuando esta relación de migración ha sido más de salida que de entrada. Además, cuenta con una política migratoria coherente, pero pocas ventajas reales para quien quiera permanecer en el país.

La migración se convierte en un chivo expiatorio de los medios de comunicación, que a su vez usan los políticos con fines de estigmatización social con dos propósitos: el primero, y más usado, atribuirles los problemas políticos, económicos, sociales y culturales de un país a los recién llegados, o con el fin de aplicar políticas públicas de inclusión o exclusión.

CAPÍTULO 14
ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN, COLOMBIA

Diana Patricia Restrepo Ruiz y
Esteban Suárez González

El mundo es esto
en su mejor momento una nostalgia
en su peor momento un desamparo
Currículum, Mario Benedetti

INTRODUCCIÓN

El repentino fenómeno migratorio que se presentó en Colombia a partir del desplazamiento masivo, principal, aunque no exclusivamente, desde Venezuela, le ha venido demandando al Estado la adopción de medidas de protección para que los migrantes puedan acceder a las garantías fundamentales que la Constitución Política colombiana y los instrumentos internacionales ratificados por el país les otorgan por el sólo hecho de pisar suelo nacional.

En temas de educación, siempre ha existido el interrogante en torno a la manera en que las poblaciones migrantes pueden acceder a ese derecho, de modo que puedan integrarse a las comunidades receptores, contribuir al desarrollo de éstas y evitar los procesos de marginalización que han caracterizado a ese movimiento humano, por la incapacidad que ha existido de aprovechar las nuevas experiencias y los conocimientos que esos grupos traen consigo.

Para un país históricamente acostumbrado a producir migrantes, y no a recibirlos, como es el caso de Colombia, la falta de políticas, planes, programas, proyectos y leyes que den trámite y garanticen derechos a ese núcleo poblacional es evidente, además de dejar constantemente desprovistos de garantías a sujetos de especial protección, como el caso de niños y adolescentes. Es por ello que el interés del

texto se centrará en estudiar las condiciones educativas con las que se han encontrado los niños y adolescentes migrantes en la ciudad de Medellín durante el año 2018, sin limitar para ello la problemática específicamente a los casos de migrantes venezolanos en el territorio colombiano, a pesar de ser conscientes de que hoy soy mayoría significativa.

Para ello, se describirán los principales instrumentos internacionales ratificados por Colombia, mismos que le imponen como nación obligaciones específicas a favor de los niños y adolescentes migrantes que residan en el territorio; se revisarán las circunstancias que rodean a esta población y que deben ser contempladas por Colombia para garantizar acceso adecuado a la educación, así como se observarán las normas de derecho interno que se han diseñado para regular el tema.

Para complementar lo anterior, se citarán las estrategias estatales ideadas para enfrentar el fenómeno migratorio, especialmente a partir de la crisis migratoria venezolana, puesto que es importante indicar que las principales medidas tomadas para atender las necesidades educativas de la población migrante en Colombia fueron formuladas sólo a partir de las dificultades que en el país se enfrentaron a raíz de la situación. Esto último empieza a esbozar las primeras problemáticas de las medidas planteadas, puesto que tuvieron que ser tomadas sobre la marcha y para atender las coyunturas, lo cual dificulta la implementación de medidas eficaces.

A lo anterior se sumará como complemento un breve recorrido por las estrategias que Colombia ha ideado para atender las necesidades en temas distintos a la educación, pero que, por su interrelación, deben ser también analizados para determinar la manera en que se garantiza el derecho a la educación de manera integral, para pasar a realizar el análisis específico que se presenta en la ciudad de Medellín.

CONCEPTOS CLAVE PARA ENTENDER EL FENÓMENO MIGRATORIO Y SU IMPACTO DIFERENCIADO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Se iniciará por hacer algunas precisiones conceptuales básicas, con el fin de evitar las confusiones terminológicas que se presentan en temas de migración e infancias, debido al disímil manejo que se le ha dado al significado de los términos propios de esas áreas en regulaciones nacionales e internacionales.

Valga empezar por aclarar que se empleará el término niño y adolescente (en ocasiones, NA) para referirse a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, de conformidad con el artículo 1.º de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, procurando no usar, en la medida de lo posible, la expresión “menor”,

ya que, como afirma Ortega Velásquez, "su significado varía de un país a otro, y puede tener connotaciones negativas y suponer una descripción limitada de este colectivo" (2015, p. 187).

Para referirnos al término "migrante", recurrimos a la significación dada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que lo define como "cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia e independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia".

Debido a que los migrantes pueden serlo nacional o internacionalmente como quedó visto, se precisa que la temática de este escrito gira en torno a los niños y adolescentes que son migrantes internacionales, por lo que al utilizar los términos "niños migrantes" o "NA migrantes", se hará alusión a las personas menores de dieciocho años de edad que se desplazan por fuera de los límites de su país de origen, por diversas razones e independientemente de que su condición migratoria sea regular o irregular.

Asimismo, para la utilización específica de las expresiones "niños migrantes irregulares" nos ceñiremos a la descripción realizada por Ortega Velásquez que los identifica como aquellos "menores de dieciocho años de edad (niños y adolescentes), que se encuentran fuera de su país de origen, o nacionalidad, para trabajar o reunirse con su familia, o cambiar de residencia de manera temporal o definitiva, y que tienen una condición migratoria irregular, ya sea que se encuentren acompañados o no por un familiar" (2015, p. 188).

El "asilado", por su parte, será aquel que disfruta del derecho establecido en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que dispone que "toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales".

Finalmente, y de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas, "refugiado" será toda persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien de donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver.

NORMATIVA INTERNACIONAL

Para hablar de las disposiciones internacionales que estructuran el cuerpo normativo del derecho a la educación de los niños y adolescentes migrantes, se tomarán en cuenta los principales instrumentos internacionales ratificados por Colombia que se encargan de consagrar, desarrollar y proteger dicha garantía, partiendo de aquellos que, de manera genérica, se refieren al derecho a la educación, culminando con los que, de manera pormenorizada, abordan la garantía de acceso a ese derecho, enfocándose en la comunidad migrante.

En primer lugar, tenemos la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento proferido en 1948 que, buscando que la humanidad no repita los horrores producidos por las guerras mundiales, estableció pautas básicas de respeto y protección en beneficio de todas las personas. Es por eso por lo que este documento representa un ideal común de las naciones del mundo para la conservación de los seres humanos, lo que provocó la expedición posterior de regulaciones que desarrollaron más a fondo los derechos que allí se consagraron, incluyendo el de la educación.

Este último, de acuerdo con el artículo 26 del documento referenciado, es un derecho humano que debe ser garantizado a todas las personas, pues dispone lo siguiente:

> 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
> 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
> 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (Organización de Naciones Unidas, 1948).

Es importante mencionar, con respecto a lo citado, la afirmación de Muñoz Carrasquilla, quien considera que, en virtud de la gratuidad de la educación, es necesario eliminar todos los cobros directos que se generen para garantizar el acceso a ese derecho, tales como las tasas por matrícula, transporte o libros de texto, así como cobros indirectos relacionados con los gastos del trabajo del aula y de la

actividad escolar en general. Además, precisa que la educación fundamental que se menciona hace referencia a la educación no formal gratuita para las personas analfabetas, con un fuerte énfasis colectivo y cultural para el desarrollo humano, o lo que mejor se conoce como educación comunitaria (véase Muñoz Villalobos, 2014, p. 30).

Por su indiscutible relación con el derecho humano a la educación, es importante indicar que la declaración también establece que los niños y adolescentes tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, y agrega que debe otorgárseles protección social, sin importar si fueron nacidos dentro o fuera del matrimonio (véase núm. 2 del art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). Además, vale la pena mencionar que el instrumento internacional consagra el derecho humano a la no discriminación, porque, como se observará más adelante, se trata de una importantísima prerrogativa que sirve para exigir el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes migrantes, sin importar esa connotación, ni la regularidad o irregularidad de la misma; esta garantía está consagrada en el artículo 2 de la declaración, en los siguientes términos:

> Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
> Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.

Lo anterior muestra que, aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos no realiza extensivo desarrollo del derecho a la educación de los niños y adolescentes, cumple con su propósito de establecer categorías esenciales en defensa de la raza humana, inspirando la expedición posterior de regulaciones que desarrollan una protección más específica, amplía y universal de la garantía a la educación, y que, sobre todo, cuentan con un carácter más vinculante para los Estados, incluido Colombia, por haber sido debidamente ratificados.

Es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues este instrumento fue ratificado por Colombia en 1969 y, en virtud de ello, el Estado está obligado a cumplir con lo dispuesto en el artículo 24 del documento, que establece que es su deber idear medidas de protección especial para atender las necesidades esenciales de

los niños y adolescentes, dentro de las que necesariamente se deben incluir las tendientes a brindarles alimentación, educación y salud[1].

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia en el mismo año, dispone en el numeral 3 de su artículo 10, que los Estados partes deben "adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición".

Con esta última connotación, amplía el alcance inicialmente dado en la Declaración Universal de Derechos Humanos al derecho a la educación, porque especifica que la protección a la que deben acceder los niños se debe garantizar sin importar "cualquier otra condición", dentro de la que se incluye, claramente, su situación de migrante regular o irregular, refugiado, etcétera

Además, en su artículo 12, empieza a mencionar cuáles son las medidas que debe adoptar el Estado para la protección de los niños y adolescentes, disponiendo que debe asegurar que todas las personas disfruten de salud física y mental, ayudando a reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil, y procurando su sano desarrollo[2].

Por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 19, hace extensiva la obligación de las medidas de protección del menor a la familia, la sociedad, y el Estado[3] y, en el artículo 27, establece expresamente que este último no podrá disponer de dicha garantía ni siquiera en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del país firmante[4].

---

1 La preceptiva en cita reza: "1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto de su familia como de la sociedad y del Estado. 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad".

2 El artículo 12 referenciado dispone: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; […]".

3 El artículo 19 referenciado dispone: "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte [sic] de su familia, de la sociedad y del Estado".

4 El artículo 27 referenciado dispone: "1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste

Pasamos a la Convención sobre los Derechos del Niño, primer instrumento internacional que trata directamente el tema de la infancia y que tiene casi ratificación mundial, ya que, a excepción de Somalia y Estados Unidos, el resto de países del mundo lo han ratificado, incluido Colombia en 1991, lo cual ayuda a garantizar un ámbito de protección mínimo y uniforme.

En el primer numeral de su artículo 2, la convención establece que;

> Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales (ONU, 1989).

Con base en la redacción inclusiva de este artículo, también se ha determinado que el acceso a las garantías enunciadas en la convención debe estar disponible para todos los niños y adolescentes, dentro de los que se cuentan los migrantes regulares e irregulares, los refugiados, etcétera, ya que la disposición citada les ordena a los Estados asegurar que los niños se beneficien de las medidas especiales de protección y asistencia que planee, sin ningún tipo de discriminación, y dentro de las cuales se encuentran las tendientes a materializar el derecho a la educación (véase Ortega Velásquez, 2015, p. 195).

Asimismo, la convención alimenta el contenido de las normas nacionales que más adelante se describirán, porque en su enunciación de derechos va estructurando principios como el de no discriminación

---

podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos".

(artículo 2) o interés superior del niño (artículo 3), que irradian todo el sistema jurídico colombiano y apoyan la labor interpretativa de las autoridades administrativas y judiciales del país.

Por otro lado, como se mencionó, la convención también contempla el derecho a la educación de los niños en su artículo 28, al establecer que el Estado deberá garantizar que estos accedan progresivamente al disfrute de este derecho en condiciones de igualdad de oportunidades, detallando, además, que, como mínimo, las naciones deben:

> a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
> b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
> c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
> d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
> e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

Con base en la igualdad de condiciones que menciona dicha normativa y, apoyado en el principio del interés superior del niño (artículo 3 de la convención), Muñoz Villalobos señala que los países podrían brindar un trato diferencial a los niños migrantes y refugiados, para otorgarles, por ejemplo, espacios para la enseñanza en lengua materna, siempre que medidas como éstas no prescindan del derecho a la no discriminación consagrado en el artículo 2 del mencionado instrumento internacional (2014, p. 32).

La Convención de los Derechos del Niño también es relevante para el tema de este escrito, por el impacto que tiene sobre posteriores normativas internacionales ratificadas por el Estado colombiano. Se hace referencia en este punto a los dos protocolos facultativos de la convención, uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ratificado en el 2003 y, el otro, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, ratificado en el 2005.

Luego del anterior instrumento internacional, se profirió la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de su Familiares de 1990, ratificada por Colombia en 1994 y que, en su artículo 30, establece que

> Los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo (OIT, 1990).

Vemos cómo la disposición contempla la necesidad de asegurar el acceso a la educación de los niños y adolescentes que, por la condición migrante de sus padres, están rodeados de unas situaciones particulares que son abordadas en la preceptiva, reglamentando de manera expresa que la garantía debe ser otorgada a infantes y adolescentes migrantes en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado receptor, y sin importar el estado regular o irregular de permanencia en el territorio que tengan estos sujetos y sus padres.

Finalmente, tenemos la Convención de la OIT sobre Trabajo Infantil, instrumento internacional ratificado por Colombia en el 2005, en el que se empieza por definir cuáles son las labores inaceptables para un niño o adolescente, para pasar a establecer, en el numeral 2 de su artículo 7, que el Estado no sólo debe evitar que estos sujetos de especial protección se desempeñen en ese tipo de labores (literal a), sino que también debe emprender acciones para que luego de que el niño salga de ese tipo de entorno laboral, acceda a las oportunidades ideadas para garantizar su derecho a la educación, como puede observarse:

> Todo Miembro deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de:
> (a) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;
> (b) prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;
> (c) asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional;
> (d) identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y
> (e) tener en cuenta la situación particular de las niñas (OIT, 1999).

SITUACIONES QUE PUEDEN RODEAR A UN NIÑO O ADOLESCENTE MIGRANTES, Y SUS CONSECUENCIAS EN EL ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Es necesario que el Estado identifique las circunstancias que los NA enfrentan cuando por voluntad propia o de un tercero emigran de sus países de origen, con el fin de idear estrategias que encaren tales realidades de una manera efectiva e integral, para lograr que tengan la menor repercusión posible en el acceso a la educación de dichos sujetos de especial protección.

Para ello, de entrada, debe tenerse en cuenta que los niños y adolescentes migrantes enfrentan una doble condición de vulnerabilidad por el hecho de ser menores de edad y, además, migrantes, que se agrava cuando ocupan el territorio de manera irregular, por lo que es necesario distinguir a los que cuentan con una condición regular de los que no, para que la atención que se ofrezca a ambos grupos de personas no prescinda de considerar las dificultades adicionales que enfrentan estos últimos migrantes como pasa a detallarse.

Para empezar, se ha identificado que la condición irregular de los niños migrantes conlleva a que presenten una vulnerabilidad mayor a la pobreza y a la exclusión social en comparación con los niños migrantes regulares, porque el miedo constante de ser reconocidos por las autoridades y a ser detenidos o expulsados los hace marginalizarse de la mirada estatal, dificultándose su acceso a las garantías estructuradas para su atención en el país de destino (Ortega Velásquez, 2015, p. 193).

En muchos casos, incluso, las políticas migratorias del nuevo país aumentan su peligro de ser detenidos y expulsados, lo cual provoca que se estructure una grave categoría criminal en su contra que les impide, tanto a ellos como a sus familias, hacer valer sus derechos por el miedo de ser reconocidos (Ortega Velásquez, 2015, p. 199), por lo que la disparidad entre la normativa de acceso a la educación y la legislación migratoria dificulta la congruencia en el tratamiento de niños y adolescentes migrantes en este tema (Muñoz Villalobos, 2014, p. 40).

Lo anterior se manifiesta, por ejemplo, cuando los planteles educativos les exigen a las familias de los niños migrantes irregulares documentos que acrediten su condición regular, incurriendo en una discriminación directa en su contra, ante la imposibilidad de estas de cumplir con dicha exigencia (Muñoz Villalobos, 2014, p. 39). Además, el temor anteriormente descrito conlleva a que sea común que los migrantes irregulares no matriculen a sus hijos en las escuelas, o a que estos tengan poca permanencia en los planteles educativos por la necesidad de huir, esconderse o desplazarse de un lugar a otro,

perdiendo así la oportunidad de culminar un año escolar completo (Ortega Velásquez, 2015, p. 201).

Pasando a las situaciones que enfrentan tanto los niños y adolescentes migrantes regulares e irregulares, se tiene que la exclusión social que experimentan sus familias las lleva a no contar con los recursos económicos necesarios para brindar la alimentación, vivienda y gastos extracurriculares escolares como libros y transporte, que se requieren para que este grupo poblacional acceda, materialmente, al derecho a la educación (Muñoz Villalobos, 2014, p. 32).

Asimismo, las tensiones que se generan por la falta de los medios económicos necesarios para atender dichas necesidades básicas, como lo menciona Muñoz Villalobos, "pueden ser exacerbadas cuando los recursos finitos se perciben como oportunidades que puede gozar una comunidad en detrimento de otra" (2015, p. 34), por lo que se producen conflictos que provocan que los niños y adolescentes migrantes tengan que buscar oportunidades de trabajo que a menudo los llevan a ser víctimas de tareas forzosas, de explotación y de abuso sexual (p. 32) y que, además, generan focos de descontento y escalada de la delincuencia (p. 34).

Por otro lado, se ha encontrado que hay dificultades en las estrategias de comunicación con las que se informan cuáles son las garantías que se podrían hacer valer en beneficio de los niños y adolescentes migrantes (Ortega Velásquez, 2015, p. 203), lo que significa que en muchos casos son superficiales las acciones estatales que crean estrategias para garantizar el derecho a la educación porque no se contempla su adecuada promoción y divulgación (p. 35).

Los estereotipos hacia los migrantes también han generado discriminaciones, especialmente en el caso de los adolescentes, "pues los hombres con historial de migraciones que estén dentro del sistema educativo son vistos como 'revoltosos' y 'problemáticos', mientras que las mujeres son estereotipadas como personas que están buscando a su futuro esposo, y por tanto, sin metas para sí mismas" (Muñoz Villalobos, 2014, p. 33).

Por último, en el ambiente escolar, se ha identificado que el hacimiento que se sufre en las aulas de clase por falta de planteles con el número suficiente de espacios y maestros, para atender la elevada cantidad de niños y adolescentes migrantes en los países receptores, ha representado un gran obstáculo en el acceso y la calidad de su educación, además de que en la mayoría de lugares se carece de docentes con la formación suficiente para la atención adecuada de los migrantes que ingresan al sistema educativo, imposibilitándose el enfrentamiento de los desafíos multilingüísticos, multiculturales y

multiétnicos que acarrea la presencia de estos sujetos en las instituciones (Muñoz Villalobos, 2014, p. 38).

Prueba de lo anterior es la barrera que representa el idioma del país de origen para los niños y adolescentes migrantes, pues se ha demostrado que usar un idioma en el hogar y otro en la escuela va en detrimento de los logros de aprendizaje y de la integración comunitaria en general, por lo que intentar enseñar una nueva lengua sin anular la lengua materna debe significar un reto importante para las instituciones (Muñoz Villalobos, 2014, p. 36).

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Antes de abordar la normativa que se relaciona con el derecho a la educación en el orden interno de Colombia, es necesario aclarar que, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política, "los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno", por lo que los instrumentos internacionales descritos en el apartado anterior que desarrollan el derecho humano a la educación deben ser aplicados prevalentemente sobre las normas nacionales.

Dicha interpretación es esencial porque vale la pena recordar que, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención de Derechos del Niño, las medidas ideadas para garantizar el acceso a la educación deben estar dispuestas sin discriminación alguna para todos los niños y adolescentes, dentro de los que se incluyen los migrantes regulares e irregulares, los refugiados, los nacionales, etcétera, por lo que, al prevalecer este instrumento en el orden interno colombiano de acuerdo con el artículo 93, las normas nacionales que pasan a describirse deben ser aplicadas sin discriminación alguna a todos los niños que ocupen el territorio nacional, además se debe hacerlo de manera prevalente, dada la condición de especialidad de los sujetos a los que va dirigida.

Esto no se contradice con el artículo 100 de la Constitución Política, que limita el acceso de los extranjeros a ciertas prerrogativas al disponer que "gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley", pues no es viable interpretar que estas exclusiones se aplican al derecho humano a la educación, y menos en el caso de los niños y adolescentes extranjeros, ya que, como quedó visto, es necesario armonizar ese tipo de artículos con el canon 93 de la Constitución Nacional de Colombia que les da prevalencia a disposiciones del derecho internacional como la Convención de Derechos del Niño, y que ésta, a su vez, en el artículo 2, prohíbe todo tipo de discriminación.

Hablando específicamente de las disposiciones del orden interno que regulan el derecho a la educación, tenemos que el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, en los siguientes términos: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 del 2006, a su vez, en el artículo 28, establece, frente al derecho a la educación, que:

> Los niños y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política (Congreso de la República de Colombia, 2006).

MEDIDAS DEL ORDEN NACIONAL DESTINADAS A GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LOS MIGRANTES

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional es la autoridad del orden central que se encarga de dirigir las medidas tendientes a garantizar el acceso a la educación de los niños y adolescentes que residen en el país, por lo que ha sido el encargado de abordar el tema de la educación de los migrantes, especialmente desde que el desplazamiento masivo de personas de Venezuela así se lo exigió. En ese ejercicio, ha proferido varios documentos donde describe las acciones a tomar, para atender el fenómeno educativo producido por dicha migración.

De acuerdo con la última circular publicada por el Ministerio de Educación Nacional (Circular Conjunta n.° 16 del 10 de abril del 2018, de la viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media y el director general de Migración Colombia), y tomando como referencia los artículos 44 y 67 de la Constitución Política de Colombia, que disponen en su orden que “la educación es un derecho fundamental de los niños” y “un servicio público que tiene una función social”, la entidad establece que “se debe garantizar este servicio público en los niveles de Preescolar, Básica y Media, mediante el acceso a los establecimientos educativos, a todos los niños y adolescentes […] que se encuentren dentro del territorio colombiano, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria” (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Migración Colombia, 2018, p. 1).

En esta misma circular se indicó que, a pesar de que los menores no cuenten con visa para permanecer en el país, Migración Colombia debe abstenerse de iniciar procesos administrativos contra los establecimientos públicos de educación que acepten a los niños y adolescentes migrantes sin dicho documento. Sin embargo, aclara que es necesario realizar un reporte de ello en el Sistema para el Reporte de Extranjería dentro de los treinta días siguientes (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Migración Colombia, 2018, p. 3).

Para determinar qué niño migrante debe acceder prioritariamente a las estrategias de permanencia escolar, en la resolución se establece que el asunto quedará a criterio de cada entidad departamental, excluyendo del análisis la procedencia del infante o adolescente, por lo que da a entender que incluso un niño migrante puede ser preferido para acceder a estos programas sobre un colombiano, materializando así la preceptiva que indica que esta población debe acceder a la protección del Estado sin importar su nacionalidad (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Migración Colombia, 2018, p. 3).

Por otro lado, y para el recuento histórico, se relacionan las tres anteriores circulares del Ministerio de Educación Nacional donde se atiende la situación de los niños y adolescentes migrantes venezolanos que requieren ingresar al sistema de educación, empezando por la circular n.° 45 del 2015, primer documento emitido para atender el asunto, que se da como resultado del cierre de la frontera de Venezuela y Colombia. La circular les exige a las secretarías de Educación de los departamentos que desarrollen actividades para garantizar el derecho al estudio de todos los habitantes del territorio nacional, incluyendo a migrantes, y enfocándose, sobre todo, en los establecimientos educativos de Norte de Santander, porque allí fue donde se identificó la mayor presencia migrante del país (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2015).

En esa oportunidad, el Ministerio de Educación Nacional presentó como estrategias para abordar el tema las siguientes:

- Divulgación de que estaban abiertas las matrículas
- Socialización del tema con autoridades
- Coordinación con establecimientos educativos para priorizar cupos (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2015)

Además de lo anterior, estableció que, si faltaban cupos para atender la demandada educativa de las poblaciones, se debían implementar

“modelos educativos flexibles”, sin hacer una descripción mayor sobre lo que esto implicaba. Finalmente, dio algunas pautas para la matrícula del estudiante migrante, que, como se verá, tuvo que complementar más adelante (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2015).

En la Circular n.° 7 de 2016, el MEN le da alcance a la anterior circular, describiendo con más detalle el proceso de identificación, recepción e inclusión al sistema educativo de los menores venezolanos y se abandonó la idea de implementar “modelos educativos flexibles” (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2016), mientras que en la circular n.° 1 del 2017, se actualiza la anterior circular y se contempla la posibilidad de que al menor que va a estudiar se le haya reconocido la condición de refugiado, estableciendo, por ejemplo, cuál es la documentación que se le debe exigir, además de describir con detalle cómo debe hacerse el registro del menor en el Sistema de Matrículas Estudiantil – SIMAT (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, 2017).

GARANTÍA DE OTROS DERECHOS

Como quedó visto en párrafos anteriores, para los países receptores es difícil desarrollar medidas tendientes a garantizar el derecho a la educación de los niños y adolescentes migrantes debido a que no basta con idear estrategias orientadas a garantizarle a ese grupo poblacional el acceso al derecho, sino que se debe buscar también herramientas para superar las situaciones adversas que afrontan los menores de edad y sus familias en el momento de desplazarse desde su país de origen, en aspectos como salud, vivienda, regularidad migratoria, trabajo, entre otros, y que, de no ser cubiertos, harían imposible el acceso de niños al derecho a la educación, en condiciones de garantía material.

Teniendo en cuenta esto, se pasa a describir los esfuerzos que han venido desarrollando las instituciones del gobierno de Colombia para abordar de una manera integral la crisis migratoria, destacando las acciones con las que de manera puntual se planteó la atención de niños y adolescentes migrantes.

Salud

Para atender las necesidades en salud de los migrantes, el Ministerio de Salud publicó un documento que denominó “Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio” donde de manera amplia presentó un diagnóstico de la situación del país en el tema desde la masiva llegada de venezolanos y recapituló el marco normativo

que define las condiciones en las que la comunidad migrante puede acceder a los servicios de salud, resaltando que, de acuerdo con la ley 100 de 1993 y las normas que la modifican, el derecho a la salud se debe garantizar a todos los residentes del territorio nacional, lo cual incluye a los extranjeros residenciados en territorio nacional (Ministerio de Salud, 2018).

En el documento se recordó que, según el decreto 780 de 2016, las instituciones prestadoras de servicios de salud de Colombia están obligadas a atender por urgencias a todas las personas sin importar su estatus socioeconómico. Allí se clasificó en seis grupos a las personas que migran desde Venezuela para entender cuál es el régimen de atención al que puede acceder dependiente de su estatus de legalidad, de vínculo con el país; y se identificó el número de migrantes extranjeros atendidos por el sistema de salud desde 2014, así como se habló de las jornadas de vacunación que ha desplegado en beneficio de los migrantes, describiendo el número de personas beneficiadas que se registraron a 2017 (Ministerio de Salud, 2018).

De acuerdo con el plan de respuesta del sector salud que se describe en el documento, se delegó en las entidades territoriales del país las acciones directas de la estrategia, como las de identificar las condiciones más actualizadas de la población migrante, o las de definir las prioridades de atención. Además, se estableció que estas labores serían acompañadas desde lo central por el Ministerio de Salud y se priorizó la atención de niños y adolescentes migrantes y madres gestantes y lactantes, con la creación de un equipo multidisciplinario encargado de su atención mural y extramural. En los casos más complejos de imposible respuesta ambulatoria, el plan ideó una red de apoyo para que el equipo multidisciplinario pudiera remitir a las personas a las instituciones de salud del país contratadas por las entidades territoriales (Ministerio de Salud, 2018).

Procesos de regularización de permanencia

El Gobierno nacional realizó una identificación de los venezolanos que habían ingresado a territorio colombiano de manera irregular, por medio de un censo practicado entre el 6 de abril y el 2 de junio del 2018. Con esta estrategia planeó facilitar el proceso de regularización de dichas personas para que solicitaran permiso especial de permanencia (PEP), y pudieran acceder de esa manera a una condición migratoria regular por dos años y posibilitar su acceso a servicios básicos de salud, educación y trabajo dentro del territorio colombiano. Para ello profirió el decreto 1288 de 2018, que encarga en su artículo 1º al Ministerio de Relaciones Exteriores de modificar los requisitos y plazos del permiso especial de permanencia.

Por otro lado, es importante mencionar que Migración Colombia, autoridad administrativa encargada de coordinar la política migratoria del país, actualmente aplica su Plan Estratégico Institucional 2015-2018 con el que pretende fortalecer los procesos institucionales de la entidad, prepararse para enfrentar cualquier flujo migratorio intenso, promover el respeto de los intereses nacionales en un marco de derechos humanos, etcétera (Migración Colombia, 2015). Este plan llama la atención porque, a pesar de que se creó en el contexto de la crisis migratoria venezolana, no desarrolla enfoque alguno dentro de su contenido para emprender estrategias de atención a la problemática.

Vivienda

Para garantizar el acceso al derecho a la vivienda de los migrantes, el Gobierno nacional, mediante decreto 1819 del 2015, brindó la posibilidad de que el Ministerio de Vivienda priorice a los afectados por la crisis fronteriza para recibir recursos del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) (Ministerio de Vivienda, 2015). Asimismo, en el artículo 5 de dicho decreto, determinó que las cajas de compensación familiar podrán asignar subsidios familiares para la adquisición de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario, cuando se destinen a la atención de los hogares afectados por la crisis fronteriza, independientemente de que el hogar esté afiliado o no a la caja de compensación familiar que otorga el subsidio, a otras cajas o que no estén afiliados a ninguna de ellas.

Derecho al trabajo

Tras lograrse la identificación de los venezolanos que ingresaron al país de manera irregular por medio del censo desarrollado en la segunda mitad del año 2018, el gobierno de Colombia, a partir del artículo 8 del decreto 1288 de 2018, dispuso que las personas que acudieron a dicho proceso podrán acceder a los servicios de orientación, información y remisión laboral prestados por la red de prestadores del servicio público de empleo.

Además de ello, encargó al Ministerio del Trabajo de la labor de desarrollar una hoja de ruta que promueva y facilite el acceso al mercado laboral de la población objeto de este decreto, bajo los principios de la política de trabajo decente, la cual tendrá como componente esencial la generación de condiciones que permitan la participación en los procesos de certificación de competencias laborales de la población migrante.

Asimismo, por medio del decreto 1821 del 2015, se asignaron recursos financieros a las iniciativas destinadas a la generación de empleo, cambiando la destinación de una porción (1%) de los recursos

provenientes del impuesto sobre la renta y la equidad, inicialmente asignados a inversión social en el sector agropecuario, para que puedan ser utilizados para promover el empleo; se amplió la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) para apoyar la inserción laboral de las personas que se vieron obligadas a regresar a Colombia y en regiones cercanas a la frontera con Venezuela; y se posibilitó el uso de recursos del Fondo de Solidaridad y Fomento al Cesante (FOSFEC) para financiar programas de promoción de empleo, mejora de la empleabilidad y promoción de la formación en empresa (Gobierno Nacional, 2015).

ANÁLISIS DEL CASO PARTICULAR DE MEDELLÍN

Para acceder a la información específica tanto estadística como cualitativa referida a los requisitos exigidos a la población migrante para el acceso al derecho a la educación en la ciudad de Medellín, Colombia, se acudió a una acción constitucional llamada derecho de petición, y consagrada en el artículo 23 de la Constitución Política, que permite a cualquier habitante del territorio elevar peticiones respetuosas a las autoridades, con el fin de obtener información relevante o necesaria, siempre que ésta no implique riesgo para la seguridad nacional. Así pues, ante la ausencia de esta información en la web de la municipalidad y la actitud reacia de los funcionarios consultados a brindarla de manera verbal, este mecanismo constitucional arrojó, según datos brindados por la misma institución, que en el sistema de registro de los estudiantes con el que cuentan las instituciones educativas de la ciudad, no existe posibilidad de precisar la nacionalidad de la persona; sin embargo, también da a entender que, cuando se presenta un extranjero en el plantel, se registra su ingreso utilizando la casilla de cédula de extranjería, por lo que, para abril de 2018, se contaba con las siguientes cifras (ver tabla 14.1).

Estas cifras muestran el evidente incremento de estudiantes migrantes matriculados en el sistema educativo de Medellín, que debe alarmar a las autoridades puesto que los actuales espacios físicos con los que cuentan las instituciones tanto públicas como privadas en la ciudad resultan insuficientes al haber sido diseñados y calculados para un número inferior de estudiantes, por lo que las soluciones deben ser prontas si no se quiere llegar a la desescolarización o al sistema de medias jornadas como en otras épocas, medidas cuestionadas y que no garantizan a cabalidad el derecho ni para nacionales ni para migrantes.

Es preocupante lo que indica la Secretaría de Educación de Medellín a renglón seguido, puesto que afirma que en la información bridada se constata que no tienen manera de saber la deserción de los

estudiantes migrantes, ya que la cifra que los reúne arroja un resultado general. Esto hace difícil entender cómo Medellín logra analizar las causas de deserción estudiantil, incluso para los nacionales colombianos, si tan sólo tiene información porcentual que no discrimina género, nacionalidad y otros aspectos importantes como la migración internacional regular e irregular, o el desplazamiento interno rural o intraurbano, fenómenos todos presentes en la ciudad y que derivan en problemáticas comunes de posible deserción y vulneración de otros derechos conexos en niños y adolescentes.

Tabla 14.1

Registro de los estudiantes en Medellín

Prestación del servicio	2014			2015			2016			2017			2018	
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino
Oficial	157	154	311	202	186	388	260	294	554	853	864	1717	1960	1970
Privada	382	258	640	470	345	815	534	409	943	603	428	1031	614	465
Total	521	382	903	672	531	1203	794	703	1497	1456	1292	2748	2574	2435

Fuente: elaboración propia con base en derecho de petición presentado al municipio de Medellín, con radicado No. 201810099110, al que se dio respuesta física el día 10 de mayo de la misma anualidad, en documento firmado por la Subsecretaría de Planeación Educativa de la municipalidad. (Secretaría de Educación Municipio de Medellín, 2018)

Tabla 14.2

Tasa de deserción oficial por nivel educativo y total, 2014-2016

Nivel	2014	2015	2016
Preescolar	2,68%	2,93%	2,64%
Primaria	2,54%	2,67%	2,31%
Secundaria	4,76%	4,71%	4,64%
Media	2,52%	2,34%	2,2,4%
Total	3,34%	3,39%	3,17%

Fuente: Secretaría de Educación de Medellín. DANE, Formatos DANE C- 600 hasta información de 2014 y aplicativo SIEF a partir de 2015.

Por otro lado, se indicó que las instituciones educativas de Medellín admiten a los niños migrantes atendiendo las directrices dadas por las circulares del Ministerio de Educación descritas en el apartado anterior, por lo que se recuerda que en éstas quedó definida la posibilidad de que los niños y adolescentes migrantes acudan a los planteles educativos sin importar que su situación de permanencia en el país sea o no irregular, pero siempre y cuando esta situación se reporte a las entidades migratorias correspondientes.

Se resalta esta determinación como positiva, puesto que no impide el acceso inmediato de los niños migrantes, tanto regulares como irregulares, al sistema educativo del municipio de Medellín, cumpliendo con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 2 de la Convención de Derechos del Niño que, según se analizó, prohíbe realizar este tipo de distinciones. Sin embargo, es importante estar atento a la destinación que realizan las entidades migratorias con el reporte de niños irregulares que les presentan las instituciones educativas del país, puesto que es necesario observar si se incurre en prácticas vulneradoras de los derechos de los migrantes, lo que conllevaría a la marginalización de ese grupo poblacional por el miedo a ser detectados, detenidos o expulsados del territorio nacional.

Según la información brindada, la estrategia con la que la Alcaldía de Medellín pretende encarar las situaciones adversas que se generan con la llegada de niños y adolescentes migrantes a sus instituciones educativas es pobre, porque consiste básicamente en:

> El plan de desarrollo municipal "Medellín cuenta con vos 2016-2019", dentro del reto 4.1 "Medellín garantiza su oferta educativa", cuyo objetivo es mejorar la oferta institucional que garantice el derecho a la educación del total de la población y que permita satisfacer la demanda en los diferentes niveles del proceso educativo, se lleva a cabo la campaña "En el colegio contamos con vos, que nadie se quede sin estudiar en Medellín.
>
> En la cual, mediante jornadas de búsqueda activa se pretende identificar niños y adolescentes que se encuentran desescolarizados y hacer seguimiento para la vinculación de los mismos al sistema educativo mediante el trabajo conjunto con organizaciones y líderes comunitarios, secretarías de la administración municipal, entidades del nivel [sic] nacional y medios de comunicación (respuesta al derecho de petición, mayo del 2018).

Agrega que con la medida se pretende reproducir en la comunidad medellinense mensajes como: "Que nadie se quede sin estudiar", "En el colegio contamos con vos", "Desde el colegio te estamos buscando",

"El Estado está haciendo múltiples esfuerzos por garantizar la educación como derecho fundamental", "Construimos una educación desde las necesidades reales de cada territorio" y "La educación oficial es gratuita y de calidad" (respuesta al derecho de petición, mayo del 2018).

En esta descripción se advierte un plan de acción genérico que no focaliza a niños y adolescentes en condición migrante y que evidencia que sólo se procura su acceso a los planteles educativos sin hacer un seguimiento a su permanencia, lo que significa que no hay una intención de identificar las situaciones adversas que puede atravesar el niño o el adolescente migrante admitido y que repercutirían en la garantía efectiva de su derecho a la educación.

CONCLUSIONES

Todo parece indicar que la cifra de población migrante en Colombia seguirá en aumento en los próximos años. No sólo la crisis económica, social y política venezolana así lo augura, sino también otros factores de corte tanto externo como interno que rodean la realidad actual de país, como el aumento de migrantes africanos y asiáticos que están llegando en busca de cruzar hacia Panamá y de allí seguir en ascenso hacia los Estados Unidos, población que muchas veces termina quedándose de manera irregular en el territorio nacional; además del proceso de paz concluido con la guerrilla de las FARC y que ha generado la sensación de que el país puede ser un mejor lugar para vivir y desarrollar en él un proyecto a futuro, lo que hace indispensable la creación de verdaderas políticas públicas, planes, programas y proyectos, ya no de choque, sino de base, para intervenir adecuadamente la situación de la población migrante en el territorio nacional.

Lo anterior se hace aún más relevante cuando del recorrido normativo expuesto se deriva que las actuales políticas migratorias nacionales siguen siendo narraciones escuetas alejadas de la realidad del país y de la región, empezando porque no se posee un diagnóstico claro sobre la situación migrante en Colombia, lo que imposibilita no sólo la creación de mejores políticas, sino el diseño de verdaderos planes y estrategias para acoger a ese grupo poblacional. Hasta no tener una cifra real de la población migrante, tanto regular como irregular, será muy difícil garantizar el acceso de esas poblaciones a derechos básicos, pues no se habrá asignado un presupuesto cercano a la realidad que permita abarcarlas de forma sensata.

Frente al acceso de niños y adolescentes al derecho a la educación, si bien hay un marco normativo garantista, la forma como se evidencia estar llevándolo a la práctica en el municipio de Medellín muestra la falta de planes, proyectos y estrategias claras que permitan

pasar de una mera garantía formal del derecho a la garantía material del mismo. Esta situación preocupa aún más, al ser la capital del segundo departamento más importante del país, lo que puede ser un reflejo de la limitada mirada de la administración sobre la población migrante, aun tratándose de sujetos de especial protección como lo son niños y adolescentes.

Sin embargo, se debe reconocer que la admisión de los migrantes irregulares en los planteles educativos sin interponer mayores trabas administrativas es un primer paso hacia la tarea de garantizar que estos sujetos triplemente vulnerables, por su condición de niños, migrantes e irregulares, puedan acceder a su derecho a la educación, quedando aún pendiente la labor de desarrollar planes enfocados en la atención de las demás situaciones adversas que experimentan esas personas por su condición irregular.

Las obligaciones adquiridas por Colombia mediante instrumentos internacionales que consagran, desarrollan y protegen el derecho a la educación, le exigen un despliegue de acciones y recursos que en muchos casos no tiene dispuesto ni siquiera para su población nacional, por lo que la crisis que enfrenta con la masiva llegada de venezolanos debe ser una oportunidad aprovechada para reconocer los enormes retos que debe afrontar para garantizar la prestación de ese derecho humano y fundamental a todos los habitantes de su territorio.

Es importante que las autoridades del sector educativo adviertan que los planes de acción que desarrollen para atender las poblaciones migrantes deben estar articulados con otros sectores del Estado, pues la única manera de garantizar un adecuado acceso a la educación de esos grupos es ideando estrategias que, de manera integral, ataquen las situaciones adversas que enfrentan las personas en temas de salud, vivienda, entre otras, pues éstas son circunstancias que interfieren determinante en el disfrute de su derecho a la educación.

La crisis migratoria que atraviesa el país también es una oportunidad para mejorar los enfoques educativos del sistema colombiano, porque la presencia de migrantes en instituciones educativas revela la importancia de incorporar una educación intercultural basada en la búsqueda de aprendizajes que no desprecie las capacidades intelectuales de los nuevos estudiantes, ni sus conocimientos previos, pues se correría el riesgo de desperdiciar conocimiento sustantivo que se ha construido a lo largo de la vida de las comunidades migrantes, en otros lugares del mundo (véase Muñoz Villalobos, 2014, p. 35). Por lo que la presencia de migrantes en Colombia puede ser aprovechada para enriquecer y mejorar la educación formal e informal, y para lograr una mayor integración de estas comunidades creando espacios

para su participación, promoviendo de esa manera, una movilización social por medio de la educación.

La educación de los niños y adolescentes migrantes es esencial para su formación académica adecuada; sin embargo, la única manera de garantizar que estas personas alcancen desarrollo cognitivo, social y físico, que les facilite su integración social en Colombia, es adoptando desde la educación un enfoque que aborde sus necesidades específicas desde todos los aspectos posibles, por lo que, como señala Ortega Velásquez, su acceso a los derechos sociales es vital no sólo para la seguridad de los migrantes, sino también para la sociedad en su conjunto, ya que el "acceso restringido a la educación pone en peligro los derechos que tienen las personas a construir conocimientos, habilidades y valores que pueden contribuir directamente al desarrollo de la sociedad, la existencia de la democracia, la resolución no violenta de conflictos, el respeto mutuo, la conservación ambiental y el pleno desarrollo humano" (2015, p. 33)

Como lo señala Muñoz Villalobos, fomentar en todos los entornos de aprendizaje la visión de que la diversidad lingüística y cultural es un recurso que permite a las personas construir comunidades fuertes, colaborativas y sostenibles; una estrategia no sólo de integración, sino también de crecimiento cultural y de enaltecimiento de lo humano, por lo que desarrollar estrategias educativas encaminadas a fortalezcan las capacidades de las comunidades marginalizadas en su conjunto, mientras se atienden las necesidades educativas específicas de las personas migrantes y refugiadas se hace imperioso (2014, p. 45)

Asimismo, como lo señala Ortega Velásquez, se hace indispensable resaltar la conexidad entre diversos derechos sociales, más cuando se trata de niños y adolescentes, pues si no se garantiza acceso a viviendas dignas, difícilmente van a contar con una buena salud y, aun cuando se le haya garantizado el acceso a la educación, el deterioro en la salud por las deficientes condiciones de vivienda necesariamente afectará el rendimiento escolar de la población (2015, p. 200).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS POR CAPÍTULO

CAPÍTULO 1. LAS MIGRACIONES COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD: ¿MITO O REALIDAD? MIRADA DESDE LA CONTINGENCIA

Baldwin, D. (1997), The concept of security. *Review of International Studies*, núm. 23, pp. 5-26.

Herrera-Lasso, L. y Artola, J. (2011), Migración y seguridad: dilemas e interrogantes, en; N. Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México,* Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Disponible en: https://www.casede.org/index.php/publicaciones/migracion-y-seguridad-nuevo-desafio-en-mexico.

CAPÍTULO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COSTA RICA EN MIGRACIÓN Y TEMAS DE SEGURIDAD

Acuña, G. (2016), Estructura y agencia en la migración infantil centroamericana, *Cuadernos Inter-c-a-mbio sobre Centroamérica y el Caribe,* vol. 13, núm. 1.

___ (2017), Otras migraciones, las mismas fronteras: movilidades y percepciones de personas africanas en Costa Rica, en: W. Soto (ed.), *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio,* San José: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica.

Acuña, G. *et al.* (2011), *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Costa Rica,* San José: OIM, OIT, MTSS, CECC SICA, Red de Observatorio del Mercado Laboral.

Acuña, G., Morales, A., Gómez, X. y Montiel, H. (2003), *Migración y salud en Costa Rica: Elementos para su análisis,* San José: Ministerio de Salud, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.

Aguilar, L. (2003), Estudio introductorio, en: *Problemas públicos y agenda de gobierno,* México: Miguel Ángel Porrúa.

Borge, D. (2004), Migraciones de nicaragüenses hacia Costa Rica: Análisis de redes sociales. Tesis doctoral. San José: Universidad de Costa Rica.

Brader, T., Valentino, N. y Suhay, E. (2008), What Triggers Public Opposition to Immigration? Anxiety, Group Cues, and Immigration Threat, *American Journal of Political Science,* vol. 52, núm. 4.

Burns, P. y Gimpel, J. (2000), Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy, *Political Science Quarterly*, vol. 115, núm. 2.

Buzan, B. (1983), *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Sussez: Wheatsheaf Books.

Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998), *Security. A New Framework for Analysis,* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Chou, D. (2002), *Los chinos en Hispanoamérica*, San José: FLACSO.

Delgado, D. (2008), Percepciones de la inmigración e integración en Costa Rica, *Papeles de Población,* vol. 14, núm. 57.

Dente, B. y Subirats, J. (2014), *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas,* Barcelona: Planeta.

Díaz, G. y Abad, G. (2008), Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex, *UNISCI Discussion Papers,* núm. 17.

Esses, V., Dovidio, J. y Hodson, G. (2002), Public Attitudes Toward Immigration in the United States and Canada in Response to the september 11, 2001 'Attack on America', *Analysis of Social Issues an Public Policy,* vol. 2, núm. 1.

Fakhoury, T. (2016), *Tangled Connections between Migration and Security in the Wake of the Arab Uprisings: A European Perspective,* Roma: Istituto Affari Internazionali.

Fauser, M. (2006), *Transnational Migration – A National Security Risk? Securitization of Migration Policies in Germany, Spain*

and the United Kindgom, Varsovia: Center for International Relations.

Fontaine, G. (2015), *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos* Barcelona: Anthropos.

Gatica, G. (2017), Costa Rica como expulsor de personas migrantes: una lectura desde la economía política, *Economía y Sociedad,* vol. 22, núm. 51.

Grindle, M. y Thomas, J. (1991), *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries,* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Guevara, D. (2013), *Migración: punto de quiebre en la seguridad y defensa nacional*, Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Gupta, D. (2011), *Analyzing Public Policy. Concepts, Tools, and Techniques*, Washington DC: CQ Press.

Haass, R. (2017), Where to go from here. Rebooting American Foreign Policy, *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 4.

Hurrell, A. (2009), *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford: Oxford University Press.

Khagram, S., Riker, J. y Sikkink, K. (2002), From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics, en: *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Kicinger, A. (2004), *International migration as a non-traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, Varsovia: Central European Forum for Migration Research.

Kraft, M. y Furlong, S. (2013), *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, Los Ángeles: SAGE.

Lara, A. (2008), Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 3, núm. 1.

Mahfouz, S. (2013), America's Melting Pot or the Salad Bowl: The Stage Immigrant's Dilemma, *Journal of Foreign Languages, Cultures & Civilizations*, vol. 1, núm. 2.

Massey, D. (2002), A synthetic theory of international migration, en: V. Iontsev (ed.), *The World in the Mirror of International Migration*, Moscú: Max Press.

McLeman, R. (2011), *Climate change, migration and critical international security considerations*, Ginebra: International Organization for Migration.

Morales Gamboa, Abelardo (2008) Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas

públicas, Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas Abelardo Morales Gamboa Santiago de Chile Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL 85 Serie: población y desarrollo, Disponible en:https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7225/S0800525_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Murillo, C. (2012), *Política exterior, hegemonía y Estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universitaria.

OCDE (2011), Global governance and the regulation of migration flows, en : OECD, *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264126398-en.

OCDE, FUNDEVI (2017). *Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en Costa Rica, Caminos de desarrollo*. París: OCDE.

OIT, Organización International del Trabajo (2015), *Diagnóstico sobre acceso a la justicia laboral de trabajadores y trabajadoras migrantes en Costa Rica,* San José: OIT.

PEN, Programa Estado de la Nación (2016), *Vigesimosegundo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible,* San José: PEN-CONARE.

Rodríguez, M. y Valido, A. (2003), *Migración internacional y seguridad nacional,* La Habana: Centro de Estudios de Migraciones Internacionales.

Roth, A. N. (2017), *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación,* Bogotá: Aurora.

Segura, G. (2016), *Informe final. Acceso a la regularización migratoria e integración social de las personas migrantes en Costa Rica,* San José: CONARE-PEN.

CAPÍTULO 3. MIGRACIÓN Y ESTADO: EL CASO DE PANAMÁ

ANPanamá (2019, 6 de agosto), *Panamá y Costa Rica unirán esfuerzos en la frontera para agilizar paso*.

Díaz, Quilez, C. (2011), *La Frontera entre Costa Rica y Panamá*. Universidad de Barcelona España. Grupo Consolidado MEDAMERICA.

Díaz, N. Rodríguez, J; Londoño K; Aparicio M. & Cárdenas, I, (2015) *Memoria Institucional,* Servicio Nacional de Fronteras (2008-2015). Panamá: SENAFRONT http://www.senafront.gob.pa/memorias_2008_2015_final.pdf

Estrella de Panamá (2016, 10 de marzo), *Arena insiste que los nacionalizados tienen derecho a los 120 a los 65.*

Expansión/Datosmacros.com. *Emigrantes totales. Aumenta el número de emigrantes colombianos.* https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/colombia

El Financiero (2015, 15 de noviembre), *Nicaragua cierra frontera por ingreso de migrantes cubanos desde Costa Rica.*

Gobierno de Panamá (2011), *Informe estadístico del sistema nacional de migración año 2010.*

Organización de Estados Americanos y la Organización Nacional para las Migraciones (2016), *Flujo de Migrante en Situación Migratoria Irregular, Proveniente de África, Asia y el Caribe en las Américas*. pág. 70

Quintero, O. *En Segundos* (2017, julio 28), Probisida: *700 extranjeros reciben tratamiento para el VIH.*

La Prensa (2014, 15 de septiembre), *Debates por el crisol de raza*.

Richardson, Bonham (1989) *Caribbean Migration, 1838-1985, en: Knight, Franklin W. -& Palmer, Colin A., (editores) The Modern Caribbean. Chapel Hill, The University of North, Carolina Press*

Rojas, Z. Panamá América (2017, 14 de marzo), *Envío de dinero de extranjeros a su país de origen alcanza los $3,748 millones.*

Zurbriggen, C. y Mondol, L. (2010), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur,* Montevideo: FLACSO.

CAPÍTULO 4. INMIGRACIÓN EN CHILE: TRAYECTORIA Y AVANCES EN EL PERIODO DEMOCRÁTICO NACIONAL

Bravo, G. (2017). Migración y globalización en el siglo XXI. La "Nueva Migración" en Chile. Panorama de Seguridad y Defensa. ANEPE. Disponible en https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Migracion-y-Globalizacion-en-el-Siglo-XXI.pdf

CEPAL (2004), *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000.* Santiago: CEPAL.

Gobierno de Chile, Extranjería (2016), *Anuario de Migración en Chile 2005-2014*, disponible en: http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/06/Anuario.pdf.

La Tercera (2017, 22 de agosto), Ley de migración limita estatus de turista y crea visa para fines laborales.

OIM (2011). Perfil migratorio de Chile, Santiago de Chile, Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en http://incami.cl/wp-content/uploads/2013/05/LIBRO-OIM-PERFILMIGRATORIODECHILE-2011.pdf

SJM, Servicio Jesuita Migrante (2016, diciembre), *Avances y desafíos en materia migratoria en Chile*, disponible en: http://www.sjmchile.org/wp-content/uploads/2016/12/avance_migratorios_co1-impreso.pdf.

Yáñez, C. (2017, 29 de mayo), Chile es el país latinoamericano donde más ha aumentado la inmigración, *La Tercera*.

CAPÍTULO 5. MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN Y DESDE BOLIVIA. VULNERABILIDADES, ESTIGMAS Y DESAFÍOS: SOCIEDAD Y CONVIVENCIA

Alanoca, J. (2017, 23 de mayo), Xiomi retornó a Bolivia y acude a dar explicaciones, *El Deber,* Santa Cruz.

ANF, Agencia de Noticias Fides (2016, 13 de octubre), Encuentran a 260 bolivianos en 'condiciones muy precarias' en norte argentino, *Correo del Sur,* Sucre.

Benavides Llenera, G. y Chávez Núñez, G. (2014), Migraciones y Derechos Humanos. El caso de la Comunidad Andina, *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 12, núm. 14.

Benencia, R. (2008), Migrantes bolivianos en la periferia de ciudades argentinas: procesos y mecanismos tendientes a la conformación de territorios productivos y mercados de trabajo, en: S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias,* Buenos Aires: CLACSO-ASDI-Catálogos.

Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998), *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Caggiano, S. (2008), Racismo, fundamentalismo cultural y restricción de la ciudadanía: formas de regulación social frente a inmigrantes en Argentina, en: S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias,* Buenos Aires: CLACSO-ASDI-Catálogos.

CAN, Comunidad Andina de Naciones (1996), Decisión 397. Tarjeta Andina de Migración (TAM), Lima: 81 Período Extraordinario de Sesiones de la Comisión.

Chaparro, S., Pérez, C. y Youngers, C. (2017), *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina,* México: CEDD.

Corz, C. (2017, febrero 8), González: Bullrich afirma que los bolivianos tienen las puertas abiertas de Argentina, *La Razón*, La Paz.

Da Silva, S. A. (2006, mayo-agosto), Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade, *Estudos avançados da Universidade de São Paulo*, vol. 20, núm. 57 mayo-agosto.

Digemig, Dirección General de Migración (2015), G*uía informativa n.° 2. Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados parte y asociados del Mercosur,* La Paz: DIGEMIG-Ministerio de Gobierno.

___ (2017a), Resúmenes anuales de trámites de Extranjería emitidos y de flujos migratorios anuales, disponible en: http: //migracion.gob.bo/index.php?idiom=espa, consultado el 11 de julio de 2017.

___ (2017b), Guía de trámites de extranjería. Permanencias, disponible en: http://migracion.gob.bo/, consultado el 2 de agosto de 2017.
El Deber (2016, 10 de marzo), Chile mantendrá el costo de visas para bolivianos.
___ (2017, 31 de marzo), Bolivia lanza una ofensiva diplomática.
___ (2017, 22 de junio, a), Evo dice que "Chile es el Israel de Sudamérica".
___ (2017, 22 de junio, b), Morales va a condecorar a delincuentes comunes.
El Día (2014, 9 de febrero), Hay 10 mil extranjeros irregulares en Bolivia.
___ (2015, 23 de julio), Gobierno sospecha que 2.500 bolivianas son explotadas en Perú.
El Diario (2013, 19 de junio), Alarma ingreso irregular de colombianos a Bolivia.
___ (2016, 5 de noviembre), Bolivia y Perú denuncian a senador argentino por discriminación.
___ (2017, 5 de febrero). Ministra de Seguridad responde a Morales.
El País Online (2016, 19 de mayo). Piden carnets laborales para los obreros transfronterizos.
Emmerich, N. (2015). *Una teoría política para el narcotráfico,* Quito: IAEN.
Enzensberger, H. M., (1992). La gran migración, Editorial Anagrama, Barcelona.
Ermida, U. O. (2009), Derecho a migrar y derecho al trabajo, en: *Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos,* Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur.
Escobar, S. (2016), *¿Migrar para qué? Los migrantes internacionales de retorno de El Alto,* La Paz: CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. Disponible en: https://cedla.org/autores/silvia-escobar-de-pabon/migrar-para-que-los-migrantes-internacionales-de-retorno-de-el-alto-silvia-escobar/
Etchegaray, N. y Correa, T. (2015), *Media Consumption and Inmigration: Factors Related to the Perception of Stigmatization Among Immigrants,* Santiago de Chile: Diego Portales University.
Evangelista, J. (2007), *La migración peruana en Bolivia. Miradas sobre la migración boliviana. Aportes para el Informe sobre Migraciones.* La Paz: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Mesa Técnica de Migraciones.
Flores, Y. y Ariñez, R. (2017, 22 de marzo), Fiscalía de Chile acusa a bolivianos capturados en frontera de tres delitos y pide su detención preventiva, *La Razón,* La Paz.

Gavazzo, N. (2004), Identidad boliviana en Buenos Aires: las políticas de integración cultural, *Revista Theomai*, disponible en: http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero9/artgavazzo9.htm.
González, C. (2015, 7 de septiembre), Número de inmigrantes en Chile llegaría a un millón en ocho años, *La Tercera*, Santiago de Chile.
Gutiérrez, F. (2016, 30 de octubre), Discriminación: le ley influyó en los dichos, pero no en los hechos, disponible en: https://social.shorthand.com/fagutierrez7/32cHnpAcYUf/discriminacion-la-ley-influyo-en-los dichos-pero-no-en-los-hechos.
Hinojosa, A. (2006), La transnacionalización de las migraciones en Bolivia, *Opiniones y Análisis,* núm. 83, La Paz: Fundemos.
Hinojosa, J. (2017, 1 de abril), Criminales huyen tras horas de cerco policial, *Los Tiempos,* Cochabamba.
___ (2017, 9 de abril), Capturan a Tardelli, cabecilla del atraco y emisario del PCC, *Los Tiempos*, Cochabamba.
Igor, O. y Flores, T. (2008), Migración internacional: el caso de Chile, *Serie Informe Económico,* núm. 190.
Kessler, G. y Dimarco, S. (2013), Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires, *Espacio Abierto,* núm. 22.
Kleinman, A. y Hall-Clifford, R. (2009), Stigma: A Social, Cultural and Moral Process, *Journal of Epidemiology and Community Health,* vol. 63, núm. 6.
La Razón (2011, 27 de julio), Residentes peruanos promueven una amnistía para legalizar su permanencia.
___ (2016, 20 de junio), Detectan en Argentina talleres textiles donde empleaban ilegalmente a bolivianos.
Estado Plurinacional de Bolivia (2010, 9 octubre), Ley contra el racismo y toda forma de discriminación. LN 04508.
___ (2013, 8 de mayo), Ley de Migración. LN 370.
___ (2016, 21 de mayo), Ley de Identidad de Género. LN 807.
Link, B. y Phelan, J. (2001, agosto), Conceptualizing Stigma, *Annual Review of Sociology*, núm. 27.
Los Tiempos (2011, 10 de diciembre), Priorizan detención de los 10 'más buscados'.
___ (2016, 6 de diciembre), En Cochabamba estiman anotar a 8 mil extranjeros.
___ (2017, 10 de abril), Los cárteles operan en el país a través [sic] de emisarios.
Ministerio de Culturas (2012), Política del Estado Nacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012-2015), La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.

Ministerio del Interior (2007), Evolución de la Gestión Gubernamental desde 1990: Desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile, Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Departamento de Extranjería y Migración.

Miranda, B. (2011, 17 de febrero), Las parcelas de la explotación: la migración de Bolivia en Sao Paulo, *Desde el Sur*.

Miranda, E. (2016, 18 de enero), Los bolivianos seducen a Chile con la gastronomía y el comercio, *Opinión*.

Nobrega, R. (2008), Migraciones y modernidad brasileña: italianos, nordestinos y bolivianos en San Pablo, en: S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires: CLACSO, ASDI, Catálogos.

Novick, S. (2010), *Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos*. En: *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, Buenos Aires.

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2009), *Normativa Mercosur en materia de migración y trata de personas. Listado de normas y síntesis de contenido*, Montevideo: Uruguay.

OIM-SGCAN, Organización Internacional para la Migraciones y Secretaría General de la Comunidad Andina (2012), *Avances y recomendaciones para la implementación de la normativa de la comunidad andina en materia de migraciones,* Lima.

ONU, Organización de Naciones Unidas (2015), International migrant stock: The 2015 revision. UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs. Disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/index.shtml, consultado el 19 de julio de 2017.

Opinión (2016, 6 de marzo), El cierre de talleres expulsa a los bolivianos asentados en Sao Paulo, Cochabamba.

Pereira, R. (2011), *Perfil migratorio de Bolivia,* La Paz: OIM.

Reyes, G. (2017), Violencia e inseguridad en las tres principales ciudades de Bolivia: Santa Cruz de la Sierra, La Paz y El Alto. Washington: Woodrow Wilson Center, CAF.

Román, O. (2013), Reinserción laboral de los migrantes retornados de España, con énfasis en las mujeres. La población boliviana de la Comunidad de Madrid. Migrantes retornados a Cochabamba, Bolivia. Nuevos referentes sociales, agentes de desarrollo y de igualdad. Cochabamba: SSF, CAMN, CEPLAG, Ciudadanía, AECID.

Roncken, T. y Céspedes, R. (2011), *Lineamientos para el diseño de un Plan de Retorno y Reintegración sostenible para migrantes bolivianos y bolivianas,* La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones.

Roncken, T., Alquizalet, O., Cielo, C., Céspedes, R., y Serrudo, Y. (2009), *La vecindad que no viajó. Migración comunitaria y desarrollo comunitario en zonas periurbanas de Cochabamba,* Cochabamba: PIEB, Defensor del Pueblo, Pastoral de Movilidad Humana.
Roncken, T. (2016), *Bolivia Plurinacional: Proceso de cambio y conflicto social,* Bruselas: GPPAC, CRIES, Acción Andina-Bolivia.
Sagárnaga, R. (2017, 5 de junio), Remesas: La fuerza del dinero que llega con amor, *Los Tiempos,* Cochabamba.
Seguridad Ciudadana (2009, 16 de septiembre), Bolivia: Dice 'No' a delincuentes extranjeros, Disponible en: http://seguridadciudadana2009.blogspot.com/2009/08/bolivia-dice-no-delincuentes.html, consultado el 18 de diciembre de 2016.
Suárez, D. (2008), Migración: aspectos sociales y económicos, *Revista Comercio Exterior*, núm. 159, Santa Cruz la Sierra: CEBEC.
Vaca, B. (2017, 10 de abril), En Santa Ana rechazan que Mariano Tardelli fuera un padrino, *El Deber*, Santa Cruz.
Vásquez K. (2009, 15 de agosto), Detienen a 11 peruanos y un policía dispara en reyerta, *Los Tiempos*, Cochabamba.
___ (2009, agosto 12), Cae banda con gigante arsenal de armas, *Los Tiempos,* Cochabamba.
___ (2009, agosto 14), Tres delincuentes asesinan a librecambista, *Los Tiempos*, Cochabamba.
VIC, Proyecto Violencia e Inseguridad Ciudadana (2016), *Disponibilidad de datos, selección de indicadores y criterios para monitorear y evaluar políticas públicas y agencias ciudadanas,* Cochabamba: UMSS, Acción Andina – Bolivia.
___ (2017), *Entrevista individual a residente peruano,* Cochabamba: UMSS, Acción Andina – Bolivia.
Xinhua (2016, 14 de enero), Crecen remesas de bolivianos en los primeros 11 meses de 2015, disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2016-01/14/c_135007032.html, consultado el 31 de mayo de 2016.
Zapotocká, J. (2012), Entre la precariedad y la estabilidad: El estatus legal de los migrantes bolivianos en Argentina y España, en: M. E. Pozo (coord.), *Retorno y ciudadanías transnacionales,* Cochabamba: CESU, CEP, JJIP, CUD.

CAPÍTULO 6. MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN Y DESDE BOLIVIA. VULNERABILIDADES, ESTIGMAS Y DESAFÍOS: ESTADO Y SEGURIDAD

ABI, Agencia Boliviana de Información (2016, 5 de abril), 83 bolivianos detenidos en Perú por varios delitos, *El Periódico*, Tarija.

Achá, R. M. (2017), *Los chivos expiatorios. Control de drogas y cárceles en Bolivia,* Cochabamba: Acción Andina, COLI, Programa Libertas.

AFP (2016, 16 de noviembre), Países del Cono Sur acuerdan reforzar la seguridad en sus fronteras, *La Razón*.

___ (2017, 16 de junio), Concluye la conferencia para la prosperidad y la seguridad en América Central, *El Universo*, México.

Aguilar, W. (2017, 2 de abril), Evo: Políticas migratorias son retroceso vergonzoso, *Los Tiempos*, Cochabamba.

ANF, Agencia de Noticias Fides (2016, 10 de julio), Extranjeros conforman sólo el 4% de la población penal de Bolivia, *Eju!*

___ (2016, 12 de marzo) Extranjeros 'irregulares' serían expulsados del país, *Los Tiempos*, Cochabamba.

___ (2016, 23 de mayo), Organizaciones advierten sobre el peligro de la naturalización de la xenofobia en el país, *Eju!*

___ (2016, 13 de octubre), Encuentran a 260 bolivianos en 'condiciones muy precarias' en norte argentino, *Correo del Sur*, Sucre.

Azul, R. (2017, 9 de febrero), Argentina: decreto de inmigración de Macri lleva de nuevo la política de la dictadura de Videla, *Infogap,* disponible en: http://wwwinfogap.blogspot.com/2017/02/argentina-decreto-de-inmigracion-de.html, consultado el 19 de julio de 2017.

Bascopé, R. (1982), *La veta blanca. Coca y cocaína en Bolivia,* La Paz: Aquí.

Bolivianos en el Exterior (2017, 22 de mayo), Ni bolitas ni boludos, la iniciativa que lucha contra la discriminación, disponible en: http://bolivianosenelextranjero.blogspot.com/2017/05/ni-bolitas-ni-boludos-la-iniciativa-que.html 22-05, consultado el 2 de agosto de 2017.

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales (2017, 26 de enero), Argentina: Gobierno nacional profundiza la estigmatización de los extranjeros, *Socialwatch*, disponible en: http://www.socialwatch.org/es/node/17549, consultado el 19 de julio de 2017.

CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad,* Santiago de Chile: CEPAL.

Chaparro, S., Pérez, C. y Youngers, C. (2017), *Castigos irracionales: Leyes de drogas y encarcelamiento en América Latina,* México: CEDD.

Corz, C. (2017, 8 de febrero), González: Bullrich afirma que los bolivianos tienen las puertas abiertas de Argentina, *La Razón,* La Paz.

Da Silva, S. A. (2006, mayo-agosto), Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade, *Estudos Avançados da Universidade de São Paulo,* vol. 20, núm. 57.

Dammert, L. (2017), *Violencias y criminalidad en las principales ciudades andinas. Desafíos y recomendación de políticas públicas*, Washington: Woodrow Wilson Center, CAF.

Digemig, Dirección General de Migración (2012), *Plan Estratégico Institucional 2012-2016,* La Paz: Digemig, Ministerio de Gobierno.

EFE (2014, 2 de julio), Bolivia concede indulto a 170 extranjeros, MSN, La Paz.

___ (2015, 6 de julio), Papa: Activan plan de seguridad en Santa Cruz y detienen a extranjeros indocumentados, *Correo del Sur*, Sucre.

El Ahora (2017, 16 de junio), Seguridad Nacional pide a migrantes centroamericanos no viajar a EEUU, Tamaulipas.

El Día (2014, 9 de febrero), Hay 10 mil extranjeros irregulares en Bolivia, Santa Cruz.

El Diario (2013, 19 de junio), Alarma ingreso irregular de colombianos a Bolivia, *Eju!*

___ (2017, 8 de febrero), Sólo el 1% de presos en Argentina son bolivianos, La Paz.

Emmerich, N. (2015), *Una teoría política para el narcotráfico,* Quito: IAEN.

ERBOL, Educación Radiofónica de Bolivia (2013, 17 de abril), Ávalos: De diez colombianos, 2 son asesinos y seis pichicateros, ANP, La Paz.

Estado Plurinacional de Bolivia (2013, 8 de mayo), Ley de Migración. LN 370.

García, V. (2015), Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, vol. 47, núm. 181.

Gobierno de Chile (2016, 30 de noviembre), Reunión Ministerial del Cono Sur sobre Seguridad en las Fronteras, Santiago de Chile, disponible en: http://chile.gob.cl/brasil/es/2016/11/30/reunion-ministerial-del-cono-sur-sobre-seguridad-en-las-fronteras/, consultado el 2 de agosto de 2017.

González, C. (2015, 7 de septiembre), Número de inmigrantes en Chile llegaría a un millón en ocho años, *La Tercera*, Santiago de Chile.

INE, Instituto Nacional de Estadística (2015a), *Censo de población y vivienda 2012. Características de la población,* La Paz: INE.

___ (2015b), *Estadísticas vitales,* La Paz: INE.

La Razón (2016, 20 de junio), Detectan en Argentina talleres textiles donde empleaban ilegalmente a bolivianos, La Paz.

Link, B. y Phelan, J. (2001, agosto), Conceptualizing Stigma, *Annual Review of Sociology*, núm. 27.

Los Tiempos (2016, 6 de diciembre), En Cochabamba estiman anotar a 8 mil extranjeros, (Cochabamba.

Mazurek, H. (2006), *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social,* La Paz: IRD, PIEB.

OEA, Organización de Estados Americanos (2012), *Bolivia. Síntesis histórica de la migración internacional,* disponible en: http://www.migracionoea.org/index.php/es/indice-general-2012/33-sicremi/publicacion-2012/paises-es/397-bolivia-sintesis-historica-de-la-migracion-internacional.html, consultado el 19 de julio de 2017.

Opinión (2016, 25 de noviembre), El Ministerio de Gobierno inicia censo de extranjeros, Cochabamba.

___ (2017, 27 de marzo), Migrantes bolivianos en Argentina anuncian paro general de actividades, Cochabamba.

Orozco, A. (2005), El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, año 20, núm. 1.

Página Siete (2016, 7 de marzo), Bolivia y Argentina acuerdan agenda de trabajo bilateral: firman acuerdo de migración, La Paz.

República de Bolivia (1907, 18 de marzo), Reglamento de Inmigración Libre.

___ (1911, 8 de enero), Ley de Residencia.

___ (1926, 27 de diciembre), Ley de Inmigración. LN 27.

___ (1937, 28 de enero), Reglamento de permisos de ingreso a Bolivia.

___ (1938, 14 de marzo), Selección en el ingreso de semitas. Resolución Suprema.

___ (1951, 1 de febrero), Extranjeros. Residencia obligatoria. DS 2369.

___ (1953, 2 de agosto), Ley de Reforma Agraria. DL 3464.

___ (1976, 30 de enero), Ley de Inmigración. DL 13344.

___ (1996, 29 de noviembre), Régimen Legal de Migración. DS 24423.

___ (2014, 13 de marzo), Reglamento de la Ley de Migración. DS 1923.

Reyes, G. (2017), *Violencia e inseguridad en las tres principales ciudades de Bolivia: Santa Cruz de la Sierra, La Paz y El Alto,* Washington: Woodrow Wilson Center, CAF.

Rocabado, J. (2015), Amenazas a la seguridad en Bolivia, respuestas bilaterales y retos para la colaboración, en: S. Namihas (ed.), *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia,*

Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú hacia una comunidad en seguridad, Lima: Konrad Adenauer Stiftung, IDEI - Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rodríguez, P. (2012, 20 de mayo), En Bolivia, aumentan extranjeros 'atrapados' por la 1008, *El Deber*, Santa Cruz.

Rojas, J. (2017, 13 de mayo), Bolivia y Brasil pactan dar guerra a 6 delitos, *Los Tiempos,* Cochabamba.

Román, O. (2013), *Reinserción laboral de los migrantes retornados de España, con énfasis en las mujeres. La población boliviana de la Comunidad de Madrid. Migrantes retornados/as a Cochabamba, Bolivia. Nuevos referentes sociales, agentes de desarrollo y de igualdad,* Cochabamba: SSF, CAMN, CEPLAG, Ciudadanía, AECID.

Schneider, A. y Flaherty, M. (1991, agosto), Presumed Guilty en Pittsburgh Press, disponible en: http://www.bigeye.com/forfeit.htm, consultado el 19 de julio de 2017.

Serbin, A. (2010), *OEA y Unasur: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina,* Buenos Aires, CRIES.

Stang, F. (2009). El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones, en: E. Domenech (comp.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica,* Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Tele 13 (2014, 5 de mayo), Estudio revela que Chile el segundo país con más presos entre miembros de la OCDE, Santiago de Chile.

UE, Unión Europea (2015, 28 de abril), Agenda europea de seguridad: preguntas y respuestas. Comisión Europea, Estrasburgo, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4867_es.htm, consultado el 11 de julio de 2017.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2017), *World Drug Report 2017, Booklet 5: The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism*, Viena: UNODC.

US Government (2015), *National Security Strategy 2015,* Washington: The White House.

Valdés, K. (2015, 16 de junio), Los delitos contra la vida y trata y tráfico aumentan entre 16% y 38%, *La Razón,* La Paz.

Wacquant, L., Slater, T. y Borges-Pereira, V. (2014), Estigmatización territorial en acción, *Revista INVI*, Santiago de Chile, vol. 29, núm. 82.

CAPÍTULO 7. ¡VIVIENDO CHILE! INTEGRANDO AL MIGRANTE EN LA SOCIEDAD CHILENA

CEPAL, OIT (2017), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina,* Santiago de Chile: CEPAL, OIT.

"Extranjeros en el Bío Bío llegan a los doce mil residentes y ochocientos mil flotantes al año", *Diario Concepción* (2016, 5 de septiembre)

"Población extranjera en el Bío Bío aumentó en un 25%: Anuncian fortalecimiento del sistema", *Diario Concepción* (2017, 25 de mayo)

Díaz, R. (2016), A new Chilean Migration Act: an Approach to International Standards, *International Migration,* vol. 54, núm. 6, pp. 109-121.

"Postergan proyecto de Ley de Migraciones, sin fijar plazos, para reabrir etapa de cambios", *El Mercurio* (2016, 11 de abril), Santiago de Chile.

"Inmigrantes tienen más estudios que los chilenos, y los más pobres se concentran en el norte", *El Mercurio* (2016, 12 de diciembre), Santiago de Chile.

"Permanencia definitiva para extranjeros crece en un 36% y visas temporales en un 21 %", *El Mercurio* (2016, 23 de abril), Santiago de Chile

"Migraciones: debate necesario", *El Mercurio* (2016, 23 de marzo), Santiago de Chile.

"Vocera de Gobierno, Paula Narváez: 'Hay una Ley de Migraciones […] que debemos adecuar a los tiempos que estamos viviendo' ", *El Mercurio* (2016, 29 de noviembre), Santiago de Chile.

"Identifican once comunas donde el voto de los inmigrantes puede influir en el resultado electoral", *El Mercurio* (2016, 5 de junio), Santiago de Chile.

"La migración como desafío para la política exterior de Chile", *El Mercurio* (2017, 15 de febrero), Santiago de Chile.

"Urgencias, plazos y período de campaña complican trámite de Ley de Migraciones", *El Mercurio* (2017, 23 de agosto), Santiago de Chile.

"Un 2,5% de los extranjeros que hay en el país vive en la región", *El Sur* (2015, 19 de junio), Concepción.

"Regulación para los ingresos de extranjeros al país", *El Sur* (2016, 1º de diciembre), Concepción.

"Colombianos lideran cifras de migrantes en la Región y crece llegada de venezolanos", *El Sur* (2016, 4 de diciembre), Concepción.

"Evolución de la llegada de extranjeros a la región", *El Sur* (2017, 18 de julio), Concepción.

INE, Instituto Nacional de Estadísticas (2015), *Estadísticas vitales*. La Paz: INE.

"¿Por qué está llegando tanto extranjero a trabajar a Chile?", *Las Últimas Noticias* (2015, 17 de mayo), Santiago de Chile.

“Chilenos con un progenitor extranjero suben de 71 en 2000 a casi 40 mil en 2014”, *Las Últimas Noticias* (2015, 2 de mayo), Santiago de Chile.
“Las seis novedades que prometen cambiarles la vida a los inmigrantes”, *Las Últimas Noticias* (2017, 24 de agosto), Santiago de Chile.
Medina, C. y Moncada, C. (2016), Proyecto n.° 085: ¡Viviendo Chile! Integrando al migrante en la sociedad chilena, Vicerrectoría de Vinculación con el Medio, Universidad San Sebastián, Chile.
Solimano, A. (2013), *Migraciones, capital y circulación de talentos en la era global,* Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO 8. ENTRE LA CONCIENCIA Y EL CAMBIO. MIGRACIÓN Y ESTADO DE CHILE

Barp Fontana, Luciano (2008) La ley natural moral según el pensamiento clásico. Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle. Vol. 8 núm. 30.
BBC News Mundo (2018, 24 de agosto), Crisis de Venezuela: “El éxodo de los venezolanos es el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años”.
Caldeiro, G. P. (2018, 6 de junio), Etica kantiana: la razón práctica, Idóneos, disponible en: https://filosofia.idoneos.com/340982/.
Díaz-Soto, M. (2012), “La conciencia desde un punto de vista filosófico. Cuestiones conceptuales”, Revista Chilena de Neuropsicología, vol. 7, núm. 1, pp. 7-11.
EFE (2018,18 de septiembre), “Linchan a un inmigrante venezolano acusado de haber asesinado a un brasileño”, EFE.
La Vanguardia (2016, 24 de junio), La ciencia ratifica una teoría de Platón más de 2.000 años después.
Ortiz-Millán, G. (2016, octubre), Sobre la distinción entre ética y moral, Isonomía, núm. 45, pp. 113-139.
Portillo-Fernández, C. (2005, marzo), Conciencia moral, disponible en: http://ficus.pntic.mec.es/~cprf0002/nos_hace/concienc.html, consultado el 20 de octubre de 2018.
Real Academia Española (2017), Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, disponible en: https://dle.rae.es/conciencia.
Thayer, L. E. (2016), Migración, Estado y seguridad. Tensiones no resueltas y paradojas persistentes, Polis Revista Latinoamericana, vol. 15, núm. 44, pp. 109-129.
Virasoro Rafael (1963) La conciencia moral y los valores. Revista de filosofía DIÁNOIA, [S. l.], v. 9, n. 9, p. 258–281.

Yubero, F. (2011, 3 de junio), Pensamiento de la ética de Kant en la razón práctica (resumen), disponible en: https://lanaveva.wordpress.com/2011/06/03/pensamiento-de-la-etica-de-kant-en-la-razon-practica-resumen/.

CAPÍTULO 9. DEL DESBORDE AL CONTROL: EL ESTADO Y LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA MIGRATORIA EN EL SEGUNDO GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA

Borrell, J. (2018, 12 de diciembre), El pacto migratorio de Marrakech, *La Vanguardia*.

Correa Vera, L. (2016), Grupo de trabajo: Estigmatizados, violentados y encarcelados, Buenos Aires: CLACSO, disponible en: https://www.clacso.org.ar/grupos_trabajo/detalle_gt.php?ficha=610&s=5&idioma=

Emol (2018, 11 de diciembre), Más de 250 millones de personas viven fuera de su país: Los flujos migratorios del mundo.

Domínguez, C. A. (2016), Derecho chileno migratorio a la luz del Derecho Migratorio internacional: "¿Ceden los Derechos Humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio?", *Revista Chilena de Derecho,* vol. 43, núm. 1, pp. 189-217.

La Tercera (2018, 9 de diciembre), Servicio Jesuita a Migrantes critica decisión de restarse del pacto mundial de la ONU: «Los derechos no pueden depender del tamaño de la billetera".

CAPÍTULO 10. POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO PARA LA ATENCIÓN DE POBLACIONES MIGRANTES RETORNADAS Y DEPORTADAS DE LOS ESTADOS UNIDOS. ESTUDIO DE CASO

Durand, J. y Massey, D. (2006), *Crossing Borders. Research from the Mexican Migration Project,* Nueva York: Russell Sage Foundation.

Fitzgerald, D. (2011), *Mexican Migration and the Law, in Beyond the Border: The History of Mexico-US Migration,* Oxford: Oxford University Press.

___ (2014), *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its Migration,* San Francisco: University of California.

Fitzgerald, D. y Alarcón, R. (2013), Migration: Policies and Politics, en: P. Smith y A. Selee (eds.), *Mexico and the United States: The Politics of Partnership,* Nueva York: Lynne Rienner Publishers.

García, M. (2015), *US Immigration policy from 2001 to 2012: the securitization of migration,* México: UNAM.

Garrido, C. (2012), Comprehensive Immigration Reform in the United States of America: a binational view and reflections

for its design, en: H. Romo, C. Garrido y O. López (coord.), A bilateral perspective on Mexico-U.S. Migration, San Antonio: University of Texas, Universidad Veracruzana.
___ (2016, enero-junio), “Las representaciones de los migrantes retornados en Veracruz”, *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*, año III, núm. 5.
Giorguli, S., Angoa, A. y Villaseñor, R. (2014), Los retos ante el nuevo escenario migratorio entre México y Estados Unidos. Patrones regionales y políticas locales, en: S. Giorguli Saucedo y V. Ugalde (coord.), *Gobierno, territorio y población: las políticas públicas en la mira,* pp. 517-579, México: CEDUA, El Colegio de México.
Giorguli, S., Gaspar S. y Leite, P. (2007), *Mexican migration and the US labor market. Trends, perspectives and opportunities,* México: COESPO.
Giorguli, S., Masferrer, C. y Ugalde, V. (2016). *A migration system in the making: demographic dynamics and migration policies in North America and the Northern Triangle of Central-America*, México: CEDUA, El Colegio de México.
Leigh, B. (2013), *Tomorrow We're All Going to the Harvest. Temporary Foreing Worker Programs and Neoliberal Political Economy,* San Antonio: University of Texas Press.
López, M. y González, A. (2012), Latinos and immigration policy, *Pew Research Center Hispanic Trends,* Washington: Pew Research Center.
Ramos, J. (2015), Critical Note. Mexico's migration policy and border security with the United States: Change and Continuity, 2012-2014, *State and Society,* núm. 64.
SEGOB (2017), Diario Oficial de la Federación. Acuerdo 286. Secretaría de Educación Pública.
___ (2019), Política Migratoria, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/V_Repatriacion_de_mexicanos_de_EUA.
SEP (2019), Nuevo Acuerdo 286, disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/12234/11/images/Nuevo_acuerdo286.pdf.

CAPÍTULO 11. LAS FRONTERAS IMAGINADAS: LA ACCIÓN TRANSNACIONAL DE LAS DIÁSPORAS EN ARGENTINA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.) (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones,* Madrid: Marcial Pons.
Clarín (2013, 21 de abril), Por primera vez los paraguayos residentes en Argentina pudieron elegir a su presidente, Buenos Aires.

Consulado Italiano de La Plata, (2017, diciembre), Voto por correspondencia de los ciudadanos italianos residentes en el exterior, disponible en: https://conslaplata.esteri.it/consolato_laplata/es/la_comunicazione/dal-consolato/2017/12/voto-per-corrispondenza-dei-cittadini.html, consultado el 24 de noviembre de 2018.
Cruset, M. E. (2011), Diáspora y sociedad de acogida: El voto de los italianos en Argentina a través de [sic] la prensa, *RiMe 6*, dossier *Italia-Argentina: due Paesi, uno specchio*, pp. 645-659.
___ (2015), *Nacionalismo y diásporas. Los casos vasco e irlandés en Argentina (1862-1922),* La Plata: Lauburu.
Del Águila, A. (2013), *Las asociaciones paraguayas en el proceso de integración social de los inmigrantes,* Buenos Aires: Conicet, disponible en: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/22677/CONICET_Digital_Nro.aguila%20lacoste.pdf?sequence=5&isAllowed=y.
Devoto, F. (2009), *Historia de la inmigración en la Argentina,* Buenos Aires: Sudamericana.
El Día (2011, octubre 10), Paraguayos residentes en el exterior ahora podrán votar.
Embajada de Paraguay (2018), Nacionalidad paraguaya, disponible en: http://www.embapar.jp/seccion_consular/menores/nacionalidad-paraguaya/, consultado el 27 de noviembre de 2018.
Ministero dell'Interno (2014), disponible en: https://nullaostalavoro.dlci.interno.it/Ministero/Index2 consultado el 27 de noviembre de 2018.
Diario Democracia (2018, 14 de febrero), Ricardo Merlo: "El servicio de los consulados en el exterior es desastroso", Junín.
Justicia Electoral (2013), Preguntas frecuentes, disponible en: https://tsje.gov.py/e2013/preguntas-frecuentes.html, consultado el 27 de noviembre de 2018.
La Nación (2018, 5 de marzo), "Caos en el recuento de los votos de los italianos en el exterior", Buenos Aires.
Dirección de Migraciones (1981), Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, Ley 22.439. República Argentina.
___ (2003), Ley 25.871 de 2003, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf.
Orduz, P. (2016, 4 de diciembre), "Italia dividida vota la reforma constitucional de Renzi", *El País,* Madrid.
Página 12, (2008, 10 de marzo), "Lugo se reunió con representantes del poder legislativo argentino", Buenos Aires.
Ravignani, E. (1923, marzo-abril), "El Tratado con la Gran Bretaña de 1825 y la libertad de culto", *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas,* núm. 7-8, Buenos Aires.

República Argentina (2017), Constitución de la Nación argentina, Buenos Aires: Errepar.
Sarmiento, D. F. (1942), *Facundo,* Buenos Aires: Losada.
Weber, M. (2003), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO 12. DINÁMICA DE LA MIGRACIÓN Y MOVILIDAD HUMANA. EL CASO DE CENTROAMÉRICA

ACNUR (2016), *Situación del Triángulo Norte de Centroamérica,* disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10658.pdf.
___ (2017), *Situación del triángulo Norte de Centroamérica,* disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11040.pdf.
Anderson, B. (2012), Who Needs Them? Care Work, Migration and Public Policy, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 30, núm. 1, pp. 45-61.
Caldentey, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional,* Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.
Calvelo, L. (2010) La Migración y su abordaje sociodemográfico. En *Cátedra de Demografía Social, Serie Materiales Didácticos* Documento n.º 19. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
Canales, A. y Rojas, L. (2017), *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica,* Santiago: CEPAL.
Cassarino, J. P. y Del Sarto, R. (2018), The Governance of Migration and Border Controls in the European-North African Context, *Menara Working Papers*, núm. 13.
Choucri, N. (2002), Migration and Security: Some Key Linkages, *Journal of International Affairs,* vol. 56, núm. 1, pp. 97-122.
Dunkerley, J. (1990), *Power in the Isthmus. A Political History of Modern Central America,* Londres: Verso.
Figueroa Cornejo, A. (2015, 28 de abril), Entrevista con Gilberto Ríos M., coordinador de las Izquierdas Socialistas de Honduras: "Honduras es un narco-Estado de capitales norteamericanos", *Rebelión*, disponible en: http://www.rebelion.org/noticia.php?id=198142.
Fussell, E. (2010), The Cumulative Causation of International Migration in Latin America, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* núm. 630, pp. 162-177.
Goldenziel, J. (2016), The Curse of the Nation-State: Refugees, Migration, and Security in International Law, *Arizona State Law Journal,* núm. 48, pp. 580-636.

Gorinas, C. y Pytliková, M. (2017), The Influence of Attitudes toward Immigrants on International Migration, *International Migration Review,* vol. 51, núm. 2, pp. 416-451.

Incedes y Sin Fronteas IAP (coord.) (2011), *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana,* Ciudad de México: Grupo Comersia.

ITAM, Instituto Tecnológico Autónomo de México (2014), *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones,* Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Kron, S. (2011), Gestión migratoria en Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones, *Anuario de Estudios Centroamericanos,* núm. 37, pp. 53-85.

Murillo, C. (1999), *Paz en Centroamérica: De Nassau a Esquipulas*, San José: Universidad de Costa Rica.

___ (2016), El crimen transnacional organizado como insurgencia no política: la experiencia de Centroamérica, *Revista Desafíos*, vol. 28, núm. 2, pp. 177-211.

___ (2018), Reconceptualización de relaciones internacionales en un mundo transformado, Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales.

OCDE, FUNDEVI (2017), Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en Costa Rica. Caminos de desarrollo, París: OCDE.

OIM, Oficina Regional San José (2018, enero-marzo), *Reporte de flujos migratorios en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe,* núm. 6, San José: Organización Internacional para las Migraciones.

___ (2018, abril-junio), *Reporte de flujos migratorios en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe,* núm. 7, San José: Organización Internacional para las Migraciones.

OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2018), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018,* Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

___ (2017, 17 de noviembre), Centroamérica debate política migratoria regional y tráfico ilícito de migrantes, disponible en: https://www.iom.int/es/news/centroamerica-debate-politica-migratoria-regional-y-trafico-ilicito-de-migrantes.

Rosenau, J. (1997), *Along the domestic-foreign Frontier. Exploring governance in a turbulent world,* Cambridge: Cambridge University Press.

Sassen, S. (2013), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales,* Madrid: Katz.

___ (2014), *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*, Madrid: Siglo XXI.
Tiempo Digital (2017, 20 de marzo), Según la evidencia, analistas concuerdan que Honduras es un narcoestado, disponible en: https://tiempo.hn/honduras-es-un-narcoestado/).
Toynbee, A. (1946) A Study of History (Somervell abridgement), Oxford: Oxford University Press
UCA, Universidad Centroamericana (2009), *Migración internacional en Centroamérica. Mapeo regional de flujos, legislación, políticas públicas, organismos, organizaciones e investigaciones,* Managua: UCA, Servicio Jesuita para Migraciones.
Voorend, K. y Robles, F. (2011), *Migrando en la crisis: la fuerza de trabajo inmigrante en la economía costarricense; construcción, agricultura y transporte público*, San José: OIM, MTSS, Gobierno de Canadá.
Woodward, R. (1999), *Central America. A Nation Divided,* Nueva York: Oxford University Press.

CAPÍTULO 13. MIGRACIÓN EN COLOMBIA. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEL ARTE PARA EL CASO COLOMBIANO

Bazzana, A. (1997), El concepto de frontera en el Mediterráneo occidental en la Edad Media, en: P. Segura (coord.), Actas del Congreso la Frontera Oriental Nazarí como Sujeto Histórico (s. XIII-XVI), Lorca-Vera, 22 a 24 de noviembre de 1994, pp. 329-337.
Chávez, M. E. (2010, octubre), “Nos, los esclavos de Medellín”. La polisemia de la libertad y las voces subalternas en la primera república antioqueña, *Nómadas*, núm. 33, Universidad Central, pp. 43-56.
Clement, V. (1997), La frontera y el bosque en el medievo: nuevos planteamientos para una problemática antigua, en: P. Segura (coord.), Actas del Congreso la Frontera Oriental Nazarí como Sujeto Histórico (s. XIII-XVI), Lorca-Vera, 22 a 24 de noviembre de 1994, pp. 325-334.
Correa Vera, L. (2016), Grupo de Trabajo: Estigmatizados, violentados y encarcelados, Buenos Aires: clacso, disponible en: https://www.clacso.org.ar/grupos_trabajo/detalle_gt.php?ficha=610&s=5&idioma=.
Crosa, Z. (2015), Migraciones latinoamericanas. Procesos e identidades: el caso uruguayo en Argentina, *Polis, Revista Latinoamericana,* vol. 14, núm. 41, pp. 373-439.

Domínguez, C. (2012, noviembre), Inserción de Colombia en la economía mundo y su influencia sobre la construcción del Estado Nación, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, año XVI, vol. 418, núm. 59.

DANE (2000) Colombia. Estimación de la migración 1973-2005, Estudios poscensales n.° 6, BOGOTÁ - COLOMBIA – 2008, recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/doc_est_mig_1973_2005.pdf

DANE (2018) Presentación segunda entrega de resultados preliminares censo poblacional 2018, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, tomado de: //www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-2da-entrega.pdf

Dussel, E. (1994), *1492: el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad,* La Paz: UMSA, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Plural.

Elias, N. (2003), Ensayo teórico acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* núm. 103, pp. 213-251.

Friede, J. (1976), *El indio en lucha por la tierra*, Bogotá: Punta de Lanza.

García, M. (2016, mayo 27), La historia con mapas, *Voz Populi,* disponible en: https://www.vozpopuli.com/memesis/Migraciones-Refugiados-Mapas-migraciones-refugiados-mapas_0_920008037.html.

Gayo (1965), *Instituciones jurídicas*, Barcelona: Diamante.

Gil Araujo, S. y Agrela Romero, B. (2008), Un mundo en movimiento. Contextualización de las migraciones internacionales en Europa y América Latina, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*.

Guerra, F. X. (1992), *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas,* México: Fondo de Cultura Económica.

Guzmán Armario, F. J. (2001), “El poder de los límites o los límites del poder, reflexiones sobre las fronteras del mundo romano”, *Revista Atlántica Mediterránea de Prehistoria y Arqueología Social*, núm. 4, pp. 285-304.

Insuasty Rodríguez, A., Valencia Grajales, J. F. y Restrepo Marín, J. C. (2016), *Elementos para una genealogía del paramilitarismo en Medellín: historia y contexto de la ruptura y continuidad del fenómeno Colombia (I)*, Medellín: Kavilando, GIDPAD, Redipaz.

Insuasty Rodríguez., A. Valencia Grajales, J. F. & Agudelo Galeano, J. (2016) Elementos para una genealogía del paramilitarismo en Medellín: historia y contexto de la ruptura y continuidad del fenómeno (II) Medellín, Grupo de investigación y editorial

Kavilando, GIDPAD, RediPaz, recuperado de: https://core.ac.uk/download/pdf/79476487.pdf

Izaola, A. y Zubero, I. (2015), La cuestión del otro: forasteros, extranjeros, extraños y monstruos, *Papers*, vol. 100, núm. 1, pp. 105-129.

Jaramillo, J. (1989), E*nsayos de historia social, tomo 1. La sociedad neogranadina*. Bogotá: Tercer Mundo.

Julio César (1982), *La guerra de las Galias,* Barcelona: Orbis.

Langewiesche, D. (2012), *La época del Estado-Nación en Europa*, Valencia: PUV.

Madrigal, A. (2011, enero-junio), La formación del estado-nación en Colombia durante el siglo XIX: el trazado histórico-social de la institución del orden político, *Perspectivas Internacionales,* vol. 7, núm. 1, pp. 219-235.

Mezzadra, S. (2005), *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización,* Buenos Aires: Traficantes de Sueños.

Migración Colombia (2017), *Boletín anual de estadísticas 2016,* Bogotá: Migración Colombia.

OEA, Organización de Estados Americanos (2011), *Colombia - Síntesis histórica de la migración internacional en Colombia,* Sistema continuo de reportes sobre migración internacional en las Américas, Organización de Estados Americanos, disponible en: http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/17-sicremi/publicacion-2011/paises-es/95-colombia-1-sintesis-historica-de-la-migracion-internacional-en-colombia.html.

OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2006), *Glosario sobre migración*, Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

ONU, Organización de las Naciones Unidas (1990), International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm.

___ (1998), Principios rectores de los desplazamientos internos, disponible en: https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm.

Pellegrino, A. (2003), *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*, Santiago: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pita Pico, R. (2017, junio), La expulsión de extranjeros “perniciosos” en Colombia durante los últimos años de la hegemonía conservadora, *Historelo. Revista de Historia Regional y Local*, vol. 9, núm. 17.

Podgorny, I. (2011, mayo) Fronteras de papel: archivos, colecciones y la cuestión de límites en las naciones americanas, *Historia Crítica,* núm. 44, pp. 56-79.

Safford, F. y Palacios, M. (2002), *La crisis Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*, Bogotá: Norma.

Sandoval, R. *et al.* (2013), *Familia y migración,* México: Universidad Autónoma del Estado de México, Porrúa.

Sassen, S. (1988), El empleo de trabajadores extranjeros, en: *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y el trabajo,* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

___ (2006), La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas, *Revista Internacional de Filosofía Política,* núm. 27.

Savigny, F. K. (2005), *Sistema del derecho romano actual,* Granada: Comares.

Schütz, A. (1964), The stranger, an essay in social psychology, en: *Collected Papers II Studies in Social Theory,* La Haya: Martinus Nijhoff.

___ (2003), *El problema de la realidad social: Escritos I,* Buenos Aires: Amorrortu.

Simmel, G. (2012), *El extranjero: sociología del extraño,* Madrid: Sequitur.

Tovar, H. (2001, marzo), Emigración y éxodo en la historia de Colombia, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, núm. 3.

Tucídides (1986), *Historia de la guerra del Peloponeso,* Barcelona: Orbis.

Valencia Grajales, J. F. (2009), Desplazamiento forzado en Colombia; del interior hacia fuera de las fronteras, *Kavilando,* vol. 1, núm. 2, pp. 14-26.

___ (2010), La formación histórica de los partidos políticos en Colombia con motivo del bicentenario, *Kavilando,* vol. 2, núm. 1, pp. 8-21.

___ (2011), Evolución de las estrategias de guerra, *El Ágora USB*, vol. 11, núm. 1, pp. 67-88.

___ (2014), Gustavo Rojas Pinilla: Dictadura o presidencia: La hegemonía conservadora en contravía de la lucha popular, *El Ágora USB,* vol. 14, núm. 2, pp. 537-550.

___ (2011, julio), Las FARC, un camino entre las nuevas guerras, *Kavilando,* vol. 3, núm. 2, pp. 42-47.

Valencia Grajales, J. F. y Marín Galeano, M. S. (2008), Derechos fundamentales violados por el desplazamiento forzado y su

posterior violación al momento de atención, *El Ágora* USB, vol. 8, núm. 1, pp. 161-195.
Wallerstein, I. (1998), *Utopística o las opciones históricas del siglo* XXI, México: Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
Whittaker, C. R. (1994), *Frontiers of the Roman Empire. A Social and Economic Study,* Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
Zemelman, H. (1989), *De la historia a la política, la experiencia de América Latina,* México, Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas.
___ (2005), *Voluntad de conocer. El sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*, México: Anthropos, Centro de Investigaciones Humanísticas, Universidad Autónoma de Chiapas.
___ (2010), *Aspectos básicos de la propuesta de la conciencia histórica (o del presente potencial),* México: IPECAL.
___ (2011), *Configuraciones críticas, pensar epistémico sobre la realidad,* México: Siglo XXI.

CAPÍTULO 14. ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN, COLOMBIA

Asamblea Nacional Constituyente (1991), Constitución Política de Colombia, Colombia.
Congreso de la República de Colombia (2006), Ley 1098. Código de Infancia y Adolescencia.
Gobierno Nacional (2015), Decreto 1821, Colombia.
___ (2018), Decreto 1288, Colombia.
Migración Colombia (2015), Plan Estratégico Institucional 2015-2018, Colombia.
Ministerio de Salud (2018), Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio, Colombia.
Ministerio de Vivienda (2015), Decreto 1819, Colombia.
Muñoz Villalobos, V. (2014), El derecho a la educación de las personas migrantes y refugiadas, *Journal of Supranational Policies of Education*.
OIT, Organización Internacional del Trabajo (1999), Convenio 182 sobre Trabajo Infantil.
___ (1990), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares.

ONU, Organización de Naciones Unidas (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos.
___ (1959), Declaración de Derechos del Niño.
___ (1989), Convención de Derechos del Niño.
Ortega Velásquez, E. (2015), Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos: entre el control y la protección, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Migración Colombia (2018, abril 10), Circular Conjunta n.° 16, Colombia.
___ (2017, abril 27), Circular Conjunta n.° 1, Colombia.
Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media (2016, septiembre 16), Circular n.° 45, Colombia.
___ (2016, febrero 2), Circular n.° 7, Colombia.
Respuesta a Derecho de Petición con Radicado No. 201810099110, del 10 de mayo de 2018, expedido por la Subsecretaría de Planeación
Educativa de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, Colombia.

SOBRE LOS AUTORES

ALEJANDRO SALAS MATURANA, CHILE.
Chileno. Coronel de Aviación en retiro. Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE). Profesor y jefe de Investigación de ANEPE; autor de diversos libros y artículos vinculados con la seguridad, el terrorismo y la violencia en América Latina. Especialista invitado.

CARLOS MURILLO ZAMORA, COSTA RICA.
Doctor en Gobierno y Políticas Públicas y máster en Relaciones Internacionales. Fue director del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica (2015-2018). Profesor e investigador en universidades de Costa Rica y Nacional de Costa Rica. Es consultor internacional. Su más reciente libro publicado es *Reconceptualización de relaciones internacionales en un mundo transformado* (Costa Rica, UNA, 2018). Está vinculado a FLACSO, Costa Rica. Integrante del grupo de trabajo: "Estigmatizados, violentados y encarcelados".

ARACELIS CAMACHO DE CASANOVA, PANAMÁ.
Doctorando y Maestrando en Derecho y Derecho Procesal de la Universidad del Rosario, Argentina, y licenciada en Derecho,

Ciencia Política y Administración de Empresas de la Universidad de Panamá. Especialista en Genética Humana y Análisis de estadística criminal, prevención de la violencia y conducta criminal. Directora del Sistema Integrado de Estadística Criminal del Ministerio de Seguridad Pública de Panamá. Autora del artículo "Seguridad en Panamá", en Anuario Regional en América Latina, vinculada al grupo de crimen organizado de la fundación Friedrich Ebert Stiftung.

LORETO CORREA VERA. CHILE.
Doctora por la Universidad San Pablo CEU de Madrid. Realizó estudios doctorales sobre integración y relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada y magíster en Historia de la Universidad de Chile. Magíster en Historia Latinoamericana de la Universidad Internacional de Andalucía. Profesora titular de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO "Estigmatizados, violentados y encarcelados".

THEO RONCKEN, HOLANDA.
Especialista en psicología comunitaria con base en Nicaragua y Bolivia. Coordinador de Acción Andina en Bolivia. Máster por la Universidad de Utrecht, Holanda. Destacado investigador de temas latinoamericanos, en particular en las áreas de conflicto y transformación social, violencia y juventud, migración y desarrollo local, y políticas públicas en materia de drogas y seguridad. Integrante del grupo de trabajo: "Estigmatizados, violentados y encarcelados".

JOAQUÍN CHACÍN, BOLIVIA.
Licenciado en Derecho de la Universidad Católica Boliviana. Posee estudios avanzados en Ciencia Jurídica Comparada de la UNIARA, Universidad Internacional de Andalucía. Diplomado en Gobernabilidad y Gerencia Política. Sus investigaciones las ha desarrollado en el área de la seguridad ciudadana. Integrante de Acción Andina. Integrante del grupo de trabajo: "Estigmatizados, violentados y encarcelados".

CRISTIÁN MEDINA VALVERDE, CHILE.
Profesor de la Universidad San Sebastián de Chile. Doctor en Historia de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Destacado investigador chileno de la región del Biobío, miembro de la Academia Chilena de Historia. Especialista invitado.

MARÍA EUGENIA CRUSET, ARGENTINA.
Profesora de Historia, magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata, y Doctora en Historia por la Universidad del País Vasco. Es profesora titular de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad Católica de La Plata, e investigadora de la Universidad Nacional de La Pampa en Argentina. Especialista invitada.

JOSÉ FERNANDO VALENCIA GRAJALES, COLOMBIA.
Docente investigador de la Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA. Director del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Abogado de la Universidad de Antioquia, y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; especialista en Cultura Política: pedagogía de los derechos humanos, de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Magíster en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín; estudiante del Doctorado en Conocimiento y Cultura en América Latina del Instituto de Pensamiento y Cultura en América Latina, IPECAL. Editor de las revistas *Kavilando* y *Ratio Juris*. Miembro de CLACSO y REDIPAZ. Integrante del grupo de trabajo: "Estigmatizados, violentados y encarcelados".

DIANA PATRICIA RESTREPO RUIZ, COLOMBIA.
Abogada de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, Colombia. Especialista en Responsabilidad Civil Contractual, Extracontractual y del Estado. Magíster en Educación y Desarrollo Humano del CINDE y la Universidad de Manizales. Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Integrante del grupo de investigación en Constitucionalismo Crítico y Teorías de Género. Integrante del grupo de trabajo: "Estigmatizados, violentados y encarcelados".

ESTEBAN SUÁREZ GONZÁLEZ, COLOMBIA.
Abogado, UNAULA. Empleado Público de la Rama Judicial de Colombia. Miembro del Semillero de Investigación en Derecho Comparado. Auxiliar de investigación en el proyecto derivado del grupo de trabajo CLACSO "Estigmatizados, violentados y encarcelados". Especialista invitado.

CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA, MÉXICO.
Trabajador social. Doctorado en Sociología. Se desempeña como especialista en temas migratorios en la Universidad Veracruzana

de México. Integrante del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales y asesor del Programa de Atención a Migrantes Retorno (PAMIR). Coordinador del suplemento periodístico migratorio y articulista del diario *La Jornada* de Veracruz. Miembro del grupo BIARI (Brown International Advanced Research Institute) de El Colegio de México. Especialista invitado.

COLECCIÓN **GRUPOS DE TRABAJO**

Migrar forma parte de las civilizaciones y los pueblos a lo largo de la historia. Durante siglos, desde la ocupación de los continentes, las poblaciones buscaron lugares con naturaleza hospitalaria, agua, animales y refugio. Con los tiempos y la sedentarización, los distintos grupos humanos se asentaron en los más diversos parajes y pasaron de las formas más simples a las más complejas. El asentamiento humano y la condición de bienestar de las sociedades están directamente ligados a la noción de movilidad humana, y ello es lo que condujo a la formación de las sociedades urbanas y de los Estados en sus distintos modos de organización.

Siempre han sido las migraciones motivo de conflicto. Lo fueron en la antigüedad romana a propósito de la incorporación de las tribus germanas; ocurrió con el desplazamiento de pueblos completos en época de los mongoles, de los turcos, y, sin duda, en el periodo renacentista a propósito de los descubrimientos.

ISBN 978-958-5495-43-2
9 789585 495463

UNAULA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais